



**VNiVERSIDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

## **TRABAJO FIN DE GRADO**

### **GRADO EN DERECHO**

**Derecho Público General**

**Derecho Constitucional**

**Curso 2017/2018**

## **La LOIEMH: una norma efectiva aunque insuficiente.**

**Estudio de las listas electorales en las elecciones  
municipales de 2015 en la provincia de  
Salamanca.**

**Autora: Isabel Barrios González**

**Tutora: Ángela Figueruelo Burrieza**

**Febrero de 2018**

**TRABAJO FIN DE GRADO**  
**GRADO EN DERECHO**  
**Derecho Público General**  
**Derecho Constitucional**

**La LOIEMH: una norma efectiva  
aunque insuficiente.**

**Estudio de las listas electorales en las elecciones  
municipales de 2015 en la provincia de  
Salamanca.**

**The Act on Equality between Women  
and Men: an effective but poor law.**

**A study of the 2005 local electoral rolls in the  
province of Salamanca.**

**Autora: Isabel Barrios Gonzalez**  
**E-mail: [ibarrios@usal.es](mailto:ibarrios@usal.es)**

**Tutora: Ángela Figueruelo Burrieza**

## **RESUMEN**

La igualdad está reconocida en nuestra Constitución como valor superior en el Estado Social y Democrático de Derecho. Sin embargo, para que dicha igualdad sea efectiva el legislador debe impulsar acciones encaminadas a superar desigualdades sociales. En cumplimiento de este mandato nace la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres que busca combatir la discriminación e infrarrepresentación que las mujeres han venido sufriendo históricamente en diferentes ámbitos de la vida pública, sobre todo en la política activa, impulsando medidas para su mayor presencia en las listas electorales.

El estudio de las listas electorales y su composición equilibrada en las últimas elecciones municipales de 2015 de la provincia de Salamanca nos muestra que esta ley ha tenido consecuencias positivas, aunque a veces insuficientes, sobre todo de cara a aquellos municipios donde dicho principio no es de obligado cumplimiento, dejando mayor libertad de elección de sus candidatos/as electorales a los partidos políticos.

**PALABRAS CLAVE:** mujeres, igualdad, participación política, composición equilibrada, elecciones.

## **ABSTRACT**

Equality is recognized in our Constitution as a superior value of the Social and Democratic rule of law. Nevertheless, the legislator must promote measures to overcome social inequalities to make that equality effective. To accomplish this statutory function, the organic law 3/2007 for effective equality between Women and Men was born. It aims, by promoting female presence in electoral rolls, to overcome historical discrimination and under representation suffered by women in different areas of public life, especially in active Politics.

The study of last local elections of 2015 electoral rolls and its balanced composition in the province of Salamanca proves that the law has had positive consequences, but it is still insufficient especially in those municipalities where balanced composition is not mandatory, leaving more freedom to the political parties to choose their candidates.

**KEYWORDS:** women, equality, political participation, balanced composition, elections.

## **ÍNDICE**

<b>1.- Introducción</b>	<b>1</b>
<b><u>I.- Marco teórico</u></b>	<b>2</b>
<b>2.- La igualdad en la Constitución Española</b>	<b>2</b>
<b>3.- La LOIEMH como normativa encaminada a alcanzar la igualdad real</b>	<b>5</b>
3.1.- Instrumentos básicos de desarrollo de la LOIEMH	6
<b>4.- Evolución del papel de la mujer en la política</b>	<b>8</b>
<b>5.- El camino hacia la igualdad en el caso español</b>	<b>12</b>
5.1.- Antecedentes de la presencia equilibrada: las Comunidades Autónomas	12
5.2.- La LOIEMH y la presencia equilibrada	15
5.2.1.- Carácter transversal de la LOIEMH	16
5.2.1.a.- Cuotas electorales y el art. 44 bis LOREG	17
5.2.1.b.- Incumplimiento del art. 44 bis LOREG	19
<b>6.- Opiniones críticas sobre la LOIEMH</b>	<b>19</b>
6.1.- La unidad de la soberanía y la división del cuerpo electoral	20
6.2.- El principio de igualdad en el acceso a cargos públicos y funciones representativas del Estado	21
6.3.- Derecho de los partidos políticos y su libertad para elaborar las listas electorales	22
<b>7.- Jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de las críticas suscitadas por la LOIEMH y las legislaciones autonómicas</b>	<b>23</b>
7.1.- El caso de Garachico y los pasos previos a la STC 12/2008, de 29 de enero	23
7.2.- El Tribunal Constitucional y la LOIEMH: la STC 12/2008, de 29 de enero	24
7.2.1.- Respuesta a la cuestión sobre la unidad de la soberanía y la división del cuerpo electoral	24
7.2.2.- Respuesta sobre el principio de igualdad que rige el acceso a cargos públicos y funciones representativas del Estado	25
7.2.3.- Respuesta a la supuesta vulneración del derecho de los partidos políticos y su libertad para elaborar las listas electorales	27
7.3.- El Tribunal Constitucional y la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres: la STC 13/2009, de 19 de enero.	28

7.4.- El Tribunal Constitucional y la Ley del Parlamento de Andalucía 5/2005, de 8 de abril, que modifica la Ley 1/1996, de 2 de enero, Electoral de Andalucía: la STC 40/2011, de 31 de marzo	30
7.5.- La Ley Electoral de las Islas Baleares 6/2002, de 21 de junio y la Ley Electoral de Castilla-La Mancha 11/2002, de 27 de junio	31
<b><u>II.- Análisis del caso concreto: Estudio de las listas electorales municipales de 2015 en la provincia de Salamanca</u></b>	<b>32</b>
<b><u>III.- A modo de conclusión</u></b>	<b>40</b>
<b><u>IV.- Bibliografía</u></b>	<b>43</b>
<b><u>V.- Anexos</u></b>	<b>48</b>

## **ABREVIATURAS Y SIGLAS**

Art.: Artículo

C's: Ciudadanos

CCAA: Comunidades Autónomas

CE: Constitución Española

EAPV: Estatuto de Autonomía del País Vasco

FFJJ: Fundamentos Jurídicos

IU: Izquierda Unida

LOIEMH: Ley Orgánica para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres 3/2007, de 22 de marzo de 2007

LOREG: Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General

LOTIC: Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

PP: Partido Popular

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional

TC: Tribunal Constitucional

TJCE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

## 1- INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia las mujeres han venido constituyendo un colectivo marginado a la par que discriminado en todas las sociedades existentes. De este modo nace el pensamiento de la igualdad que comienza con la idea de que las mujeres se encuentra sumergidas en un sistema de dominación cuyo fin es reforzar la hegemonía de los varones y la inferioridad de las mujeres. Y es que a pesar del peso de su demografía en España con un porcentaje mayor al 50% estas no ocupan los lugares que, en teoría, tienen reconocidos a nivel constitucional.<sup>1</sup>

En la línea del análisis de “la Constitución desde una Perspectiva de Género” nos adentraremos en el estudio de la igualdad formal que garantiza tanto a mujeres como a hombres el art. 14 de la Constitución Española (CE) para dar un paso más allá en torno a la cuestión de la igualdad material del art. 9.2 CE y la aprobación de la Ley Orgánica para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres 3/2007, de 22 de marzo de 2007 (LOIEMH) como actuación pública dirigida a lograr el objetivo democrático de igualdad de trato de las mujeres en los ámbitos civiles, laborales, políticos, etc. de nuestro país.

El presente trabajo constará de dos partes: una primera centrada en un marco teórico que se desarrollará gracias a un estudio bibliográfico, doctrinal y jurisprudencial de expertos en la materia cuyo recorrido se hará en torno al concepto de “igualdad” constitucional y lo que la LOIEMH ha supuesto para alcanzarla, así como las críticas y controversias que ha generado, sobre todo en el ámbito de la representación política en el cual centraré mi estudio. La segunda parte del trabajo consistirá en un análisis de un caso concreto; para ello he realizado un estudio personal en torno a las listas electorales que se presentaron a las elecciones municipales de 2015 en la provincia de Salamanca tomando los cinco primeros puestos de las candidaturas y también fijando la atención en el sexo del primer puesto de las listas electorales en municipios con una población mayor a tres mil habitantes y en una muestra de municipios con población de menos de tres mil habitantes y que por tanto no están obligados al cumplimiento del principio de presencia equilibrada tal y como se indica en Disposición Adicional Segunda de la LOIEMH.

---

<sup>1</sup> FIGUERUELO BURRIEZA, A. "Comentarios al Anteproyecto de Ley Orgánica de igualdad de hombres y mujeres." *Criterio Jurídico* 1.6, 2011, p. 199

El objetivo final de este Trabajo de Fin de Grado será verificar la hipótesis principal por la cual entiendo que “la LOIEMH ha sido un gran paso para lograr la igualdad real pero no termina de ser efectiva, pues allí donde no es obligatoria seguimos viendo que las mujeres continúan contando con gran infrarrepresentación electoral” y como sub-hipótesis entender que “pese a los avances de la LOIEMH reservando unos porcentajes en las candidaturas para cada sexo, las mujeres no llegan a ocupar los primeros puestos de las listas (en especial el primero) por lo que seguimos ante una falta de liderazgo femenino”.

Para dar respuesta a todo esto es importante hacerse unas preguntas metodológicas iniciales a las que, mediante el desarrollo de la investigación, se intentará dar solución: ¿Era realmente necesaria en España una Ley de Igualdad que estableciera un porcentaje de participación en las listas electorales en función del sexo? ¿hay una participación real de las mujeres en las candidaturas electorales de municipios con menos de tres mil habitantes que no tienen que cumplir los porcentajes legales? ¿ocupan las mujeres los primeros puestos de las listas electorales con independencia del tamaño del municipio? ¿la inclusión de las mujeres en las listas electorales se debe a la obligación legal o a un avance real en la igualdad?

## **I- MARCO TEÓRICO**

### **2- LA IGUALDAD EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA**

A la hora de hablar de la participación electoral en iguales condiciones y derechos por parte de los hombres y de las mujeres conviene entender la regulación que hace la Constitución Española acerca del término “igualdad”.

La igualdad está desarrollada y regulada bajo tres manifestaciones diferentes: en el artículo primero, como un valor superior del ordenamiento jurídico; como mandato de actuación por parte de los poderes públicos para corregir obstáculos que dificulten la igualdad efectiva de los individuos en el artículo 9.2; como principio clásico del ordenamiento jurídico<sup>2</sup> en el artículo 14 y como participación política directamente o a

---

<sup>2</sup> FIGUERUELO BURRIEZA, A. “Comentarios al..., op., cit., p. 198



través de representantes y el acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad del artículo 23.<sup>3</sup>

Así, la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico del artículo 1.1 CE se entiende como una condición ideal de la vida social que debe ser perseguible por los poderes públicos siendo el criterio que fundamenta y debe orientar al ordenamiento creando un Estado Social y Democrático de Derecho donde hombres y mujeres cuenten con iguales condiciones de vida.<sup>4</sup>

De otro lado, en el artículo 14 CE<sup>5</sup> habla de la igualdad formal o igualdad jurídica ante la ley e implica que la ley no puede tratar supuestos idénticos de distinta manera salvo diferenciación justificada racionalmente. De hecho, ya en un primer momento, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1982, de 14 de julio así se dispuso, de tal forma que: *“el art. 14 de la Constitución, al introducir el principio general de que los españoles son iguales ante la ley, establece un criterio subjetivo a obtener un trato igual; impone una obligación a los poderes públicos de llevar a cabo ese trato igual y, al mismo tiempo, limita al poder legislativo y a los poderes de los órganos encargados de la aplicación de las normas jurídicas”*. Posteriormente, la STC 76/1990, de 26 de abril, dio un paso más allá y fijó la doctrina vigente hasta nuestros días, determinando que el principio de igualdad implica que ante situaciones iguales se den consecuencias jurídicas iguales pero que no toda desigualdad supone una infracción del artículo 14, sino sólo en situaciones que puedan ser consideradas objetivamente iguales y que carezcan de una justificación objetiva y razonable para tal desigualdad. Por tanto, este principio de igualdad no prohíbe al legislador la desigualdad de trato, sino sólo cuando no cumplan los requisitos de la racionalidad y justificación fundada y que, para que la diferenciación sea válida constitucionalmente, las distinciones aplicadas sean adecuadas y proporcionadas al fin perseguido.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> MELADO LIROLA, A.I., “La mujer en el Derecho Constitucional”, *Mujer e igualdad en el Derecho Español*, Aranzadi, Navarra, 2004, p. 49.

<sup>4</sup> SEVILLA MERINO, J. “Democracia Paritaria y Constitución”, *Balance y perspectivas de los Estudios de las Mujeres de Género*, 2003, p. 18.

<sup>5</sup> Art. 14 de la Constitución Española: *“Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.”*

<sup>6</sup> ÁLVAREZ CONDE, E. “El principio de igualdad”, *Estudios Interdisciplinarios sobre igualdad*, Iustel, Madrid, 2009. p. 33

El hecho de que bajo circunstancias concretas se permitan la desigualdades al amparo de la ley no quiere decir que el artículo 14 CE suponga en sí mismo una igualdad material, real y efectiva, sino que ante la incapacidad de conseguirla, se necesitan de la elaboración de normas jurídicas encaminadas a remover los obstáculos precisos que permitan alcanzar esa igualdad efectiva. En este sentido el art. 9.2 de la CE<sup>7</sup> es el que vendría a completar el contenido del artículo 14 CE permitiendo además que se lleven a cabo “acciones de discriminación positiva<sup>8</sup>” por parte de los poderes públicos encaminadas a combatir cualquier desigualdad social<sup>9</sup> ya que resultan una herramienta imprescindible en todo ordenamiento jurídico que pretenda alcanzar igualdad formal y real de los colectivos más vulnerables de la sociedad y más olvidados, como han sido las mujeres durante muchos años. A este objetivo responde la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad formal de mujeres y hombres, en aras de hacer efectiva la igualdad de trato y la eliminación de la discriminación hacia la mujer en cualquier ámbito social público o privado (especialmente en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural).<sup>10</sup> Así, esta ley establece la necesidad de una mayor participación y visibilidad política del sexo femenino a través del principio de presencia equilibrada.

En último lugar, sobre la igualdad, el artículo 23 CE en su apartado segundo se refiere al derecho de participación política “en condiciones de igualdad”<sup>11</sup>. Este artículo sigue lo ya establecido en el art. 21.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, así como el artículo 25.c) del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1996 que determinaban que *“toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad a acceder a la función pública de su país”*.

---

<sup>7</sup> Art. 9.2 de la Constitución Española: *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*.

<sup>8</sup> Entendidas como la aplicación de políticas o acciones encaminadas a favorecer ciertos grupos minoritarios o que históricamente hayan sufrido discriminación con el principal objetivo de buscar el equilibrio de sus condiciones de vida al general de la población.

<sup>9</sup> ÁLVAREZ CONDE, E. “Prohibición de discriminación”, *Estudios Interdisciplinarios sobre igualdad*, Iustel, Madrid, 2011. p. 43

<sup>10</sup> FIGUERUELO BURRIEZA, A. “Comentarios al...”, op., cit., p. 198

<sup>11</sup> Artículo 23.2 de la Constitución Española: *“...tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”*.

Entender la igualdad como una igualdad de condiciones es otro motivo claro para que no se imposibilite a los poderes públicos introducir medidas o acciones positivas para favorecer que las mujeres ocupen puestos de responsabilidad política<sup>12</sup>. Es por ello que el acceso en condiciones de igualdad no impide que las leyes electorales impongan requisitos a las listas de candidatos electorales como las inelegibilidades y las incompatibilidades<sup>13</sup> pues no contradice al art. 23 CE; igualmente exigir un porcentaje de representación para cada sexo no afecta al derecho fundamental del sufragio pasivo, es decir, que ha que entenderse como una exigencia que se proyecta sobre las candidaturas, no sobre los candidatos en sí mismos.<sup>14</sup>

### **3- LA LOIEMH COMO NORMATIVA ENCAMINADA A ALCANZAR LA IGUALDAD REAL**

Por todo lo dicho anteriormente, con el paso de un Estado Liberal de Derecho a un Estado Social y Democrático de Derecho se puso en manifiesto la insuficiencia de contar solo con la vertiente formal de la igualdad, necesitando también la vertiente de igualdad material que lograra un tratamiento más justo entre los ciudadanos siendo para ello necesarias acciones normativas dirigidas a combatir todas las manifestaciones aún existentes de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo. En este contexto nace nuestra Constitución que aparte de garantizar la igualdad ante la ley del artículo 14 y, mediante la idea de intervenir por parte del legislador positivamente, busca lograr la igualdad en la ley (artículo 9.2 CE) para favorecer a aquellas personas que por el mero hecho de pertenecer a un colectivo concreto, cuentan con desventajas sociales.

En el objetivo de remover los obstáculos donde las mujeres están poco situadas (acceso a la carrera y función pública, derecho al trabajo, derecho de participación política...), así como el de conjugar la igualdad material con la igualdad formal, y dar respuesta a la incorporación de diferentes Directivas Europeas como son la 2002/73/CE, 2004/113/CE y la 2006/54/CE<sup>15</sup> se aprobó la Ley Orgánica para la Igualdad efectiva de

---

<sup>12</sup> FREIXES, T. "Sobre la constitucionalidad de medidas de acción positiva que garanticen la paridad hombre/mujer en las listas electorales". *Actas Coloquio Fundación Alternativas*.

<sup>13</sup> SEVILLA MERINO, J. "Democracia Paritaria... op., cit., p. 23.

<sup>14</sup> BALAGUER, M.L. "La posibilidad constitucional de una ley de igualdad electoral". *Actas coloquio Fundación Alternativas*, 2000. p. 6-7

<sup>15</sup> Dicha directiva estuvo presente en la enmienda número 447 de supresión del último párrafo del primer apartado de la Exposición de Motivos de la ley.

mujeres y hombres 3/2007, de 22 de marzo de 2007 que consagra, además, el principio de presencia equilibrada entre ambos sexos ya en la Exposición de Motivos.

En su primer artículo dicha norma indica el objeto de la ley y se sitúa como un medio legal que usa el legislador dentro de su actuación como poder público para alcanzar la igualdad material, pudiendo incluso transformar otras normas afectadas por su aplicación debido a su carácter transversal, del que hablaremos más adelante. Además, resalta que los hombres y mujeres son iguales en dignidad, en derechos y en obligaciones recordándonos a distintos Tratados Internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (en su art.1) o a la Convención de la ONU sobre la eliminación de todas formas de discriminación sobre la mujeres de 1979 en sus artículos 15.1 y 3, etc.

A su vez, en el segundo artículo se establece el ámbito de aplicación de la norma, es decir, los destinatarios, que serán todas las personas, físicas o jurídicas, que se encuentren o actúen en territorio español, cualquiera que fuese su nacionalidad, domicilio o residencia; por lo que se amplía el ámbito de aplicación tanto a nacionales como a extranjeros.

De otro lado, el artículo 3 LOIEMH consagra el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres evitando cualquier discriminación directa o indirecta por razón de sexo aplicable tanto al sector público como privado (art. 1.2 LOIEMH). Con esto, la igualdad de trato implica un trato igual a situaciones iguales, pero no prohíbe un trato diferenciado en situaciones distintas si persigue fines lícitos y relevantes y si hay proporcionalidad con el fin que se pretende lograr.<sup>16</sup>

### **3.1- Instrumentos básicos de desarrollo de la LOIEMH:**

Ya en la Exposición Motivos de la LOIEMH se señala que los poderes públicos deberán impulsar mecanismos específicos que desarrollen los objetivos que fija la ley. En el Título VIII se regulan disposiciones organizativas como la Comisión Interministerial de Igualdad entre Mujeres y Hombres, las Unidades de Igualdad y el

---

<sup>16</sup> SEVILLA MERINO, J. y VENTURA FRANCH, A. “Fundamento Constitucional de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Especial referencia a la participación política”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2007. p. 26

Consejo de Participación de la Mujer. Por otro lado, en el Título II se implementan instrumentos para alcanzar los objetivos de la ley que corresponde a un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, al Informe periódico que debe elaborar el Gobierno y a los Informes de Impacto de Género.

La Comisión Interministerial de Igualdad entre Mujeres y Hombres se constituyó en febrero de 2009 en cumplimiento del Real Decreto 1370/2007, de 19 de octubre. Se encarga de coordinar las políticas públicas entre todos los Departamentos Ministeriales del Gobierno para garantizar el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres y promover su efectividad mediante la coordinación y desarrollo de informes sobre el principio de igualdad. Además, también desarrolla informes de Impacto de Género y las actuaciones de las Unidades de Igualdad constituidas en cada departamento ministerial, así como de la participación de las mujeres en los puestos de representación y dirección de la Administración General del Estado.

Las Unidades de Igualdad forman órganos directivos de los Ministerios que buscan desarrollar las funciones relacionadas con el principio de igualdad entre mujeres y hombres en el conjunto de la Administración General del Estado. Su función es la de elaborar estudios y fomentar el conocimiento y significado del principio de igualdad mediante la formulación de propuestas de acciones formativas y de estudios estadísticos y velar por el cumplimiento de la LOIEMH y su aplicación efectiva.

El Consejo de Participación de la Mujer fue regulado en el Real Decreto 1791/2009, de 20 de noviembre y modificado en 2010. Es el órgano colegiado, participativo, de consulta y asesoramiento adscrito a la Administración General del Estado a través del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad con el fin esencial de servir de cauce para la participación de las mujeres en la consecución efectiva del principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y la lucha contra la discriminación por razón de sexo.

Los artículos 17, 18, 19 de la LOIEMH regulan los principales instrumentos del Estado en desarrollo de la ley. Se trata del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades que deberá ser aprobado periódicamente por el Gobierno en las materias de su competencia. De los Informes de Impacto de Género, que deberán ser

incorporados en los proyectos de carácter general, económicos, sociales, culturales y artísticos aprobados por el Consejo de Ministros y su posible impacto por razón de género. Por último, será obligación del Gobierno elaborar un Informe Periódico de Igualdad de todas sus actuaciones, siendo un instrumento para evaluar los logros en políticas públicas de género impulsadas por el Gobierno y para mantener informadas a las Cortes Generales del cumplimiento de los objetivos de las leyes<sup>17</sup>.

#### 4- EVOLUCIÓN DEL PAPEL DE LA MUJER EN LA POLÍTICA

La infrarrepresentación y la exclusión femenina del ámbito público, sobre todo el de política, ha sido un motivo de denuncia por parte de las mujeres desde el mismo momento en el que se promulgó formalmente la igualdad en los textos jurídicos, considerándose más una igualdad entre los hombres que entre toda la sociedad. Muchas son las mujeres que lucharon desde un principio en esta línea, desde Olimpia de Gouges, hasta Mary Wollstonecraft, sin olvidar la postura de Clara Campoamor<sup>18</sup> en su defensa del sufragio universal ante las Cortes Constituyentes Republicanas en 1931.

La reivindicación de los derechos de las mujeres en política desde los movimientos sufragistas hasta el día de hoy ha ido de la mano del movimiento feminista. El feminismo, en un primer momento, comenzó a acercarse a otros pensamientos críticos que identificaron relaciones de dominación y subordinación en la sociedad tales como el marxismo o el psicoanálisis. Posteriormente, como consecuencia de la globalización neoliberal, la sociedad se fue desarrollando sobre una base patriarcal, relegando el trabajo femenino a la gratuidad en el ámbito doméstico (las mujeres asumieron el coste del desplazamiento de los recortes sociales a la familia,<sup>19</sup> además, su participación en el mercado laboral mundial se asoció a la precarización y a la pérdida de derechos y condiciones de trabajo propias del siglo XIX).<sup>20</sup> Ante esta

---

<sup>17</sup> FIGUERUELO BURRIEZA, A. “Tratamiento de la igualdad entre mujeres y hombres en el ordenamiento jurídico español”, *Estudios interdisciplinarios sobre igualdad*, 2ª Ed, Iustel, Madrid, 2011. p. 459.

<sup>18</sup> “¿Por qué cerráis las puertas a la mujer en materia electoral? ¿Es que tenéis derecho a hacer eso? No; tenéis el derecho que os ha dado la ley, la ley que hicisteis vosotros, pero no tenéis el derecho natural fundamental, que se basa en el respeto a todo ser humano, y lo que hacéis es detentar un poder; dejad que la mujer se manifieste y veréis como ese poder no podéis seguir detentándolo”. Clara Campoamor ante las Cortes Generales de la República Española el 1 de septiembre de 1931.

<sup>19</sup> BAKER, I. “Dotar de género a la reforma de la política macroeconómica en la era de la reestructuración y el ajuste global”. *Mujeres y economía*, Barcelona, 1999, pp. 267-268.

<sup>20</sup> BENERÍA, L. “Mercados globales, género y el hombre de Davos”. *Mujeres y economía: Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, 1999, p. 400.

situación comenzó a desarrollarse en los años ochenta del siglo pasado la idea de la “democracia paritaria”.

La democracia paritaria parte del reconocimiento de que la mujer conforma la mitad de la población y que su infrarrepresentación política es una pérdida para la sociedad. Se trata de una idea cuya actuación pretende alcanzar la igualdad formal promulgada en los textos jurídicos donde la mujer no sólo tenga derecho a emitir un voto (sufragio activo), sino también la representación suficiente en los órganos de decisión e instituciones representativas (sufragio pasivo).

Este concepto adquirió importancia por primera vez en la Declaración de Atenas, aprobada en la primera Cumbre Europea “Mujeres en el poder”, celebrada el 3 de noviembre de 1992 en Atenas, partiendo del supuesto de que la exclusión de las mujeres del contrato social exigía la redefinición del mismo a fin de transformar las actuales democracias patriarcales en democracias más representativas y más legítimas.<sup>21</sup> Esta Declaración contenía la necesidad de alcanzar un reparto equilibrado de los poderes públicos y políticos entre hombres y mujeres reivindicando la igualdad de participación de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones; así como de realizar modificaciones en la estructura de los procesos de decisión para asegurar dicha igualdad.<sup>22</sup>

Desde entonces las demandas de las mujeres comenzaron a tener mayor cabida en los debates y en los textos normativos de las instituciones supranacionales y en su aplicación a las normativas internas de los países. La paridad debía ser el eje jurídico-normativo a seguir. Estas ideas se consolidaron en la Declaración y Plataforma de Acción de Pekín de 1995 con ocasión de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer.<sup>23</sup> Posteriormente, el Consejo de Europa en la IV Conferencia Ministerial Europea sobre la igualdad entre hombres y mujeres, que se celebró en Turquía en noviembre de 1997, dijo que el pilar fundamental en democracia pasaba por dar valor a la mujeres en los distintos ámbitos sociales. Además, se hizo una recomendación al Comité de Ministros

---

<sup>21</sup> GALLEGO, M. y SUBIRATS, M. “Democracia paritaria: Recorrido histórico y planteamiento actual”. *Hacia una Democracia Paritaria*, Madrid, 1999, pp. 53-62.

<sup>22</sup> SEVILLA MERINO, J. “Democracia Paritaria... op., cit., pp. 1-2.

<sup>23</sup> MACÍAS JARA, M. “La ausencia de democracia paritaria en la democracia interna de los partidos políticos”. *Cuestiones de género: de la igualdad y la diferencia*, 2015, p. 23.

en aras a desarrollar programas de acción hacia la igualdad. Por su parte, la Unión Interparlamentaria, en la Conferencia de Nueva Delhi “Hacia la colaboración entre mujeres y hombres en política” incitó a reforzar la presencia de mujeres en los parlamentos europeos, fijando cuotas y medidas de acción positiva así como introduciendo incentivos económicos a la modificación de las leyes electorales. También se insinuó la necesidad de cambios en las organizaciones de los propios partidos políticos.<sup>24</sup>

Desde entonces, a partir del Tratado de Ámsterdam de 1999, el objetivo básico de la eliminación de la discriminación entre mujeres y hombres y la promulgación de la igualdad se sitúa como eje fundamental de las decisiones en el marco europeo impulsando acciones positivas a favor de la mujer que rompan con el “techo de cristal” al que están sometidas. La expresión “techo de cristal” designa todo el conjunto de prácticas y maniobras que dan como resultado que las mujeres sean desestimadas por los sistemas de cooptación;<sup>25</sup> es decir, es una “barrera invisible” resultante de las estructuras en organizaciones dominadas por varones que impide que las mujeres accedan a puestos importantes a nivel privado y público, como sucede en la política.

Por su parte, también los altos tribunales, tanto nuestro Tribunal Constitucional, como los supranacionales tales como el Tribunal de Estrasburgo y el Tribunal de Luxemburgo han dictado sentencias en relación a cuestiones de igualdad material y la posibilidad de aplicar o no medidas de acción positiva a favor de las mujeres.

En este sentido merece la pena destacar brevemente en primer lugar la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 17 de octubre de 1995 (*caso Kalanke*) que, en aplicación de la Directiva 76/207/CEE (ahora reformada por la Directiva Europea 2002/73/CE) plantea el problema de la discriminación positiva. Lo que vino a defender este Tribunal era que las acciones positivas, entendidas como aquellas tendentes a erradicar desigualdades de partida con carácter transitorio, eran aplicables ya que se trataban de medidas que, aun siendo discriminatorias aparentemente, se dirigen a eliminar o reducir desigualdades que se dan en un momento concreto de la realidad de la vida social. Sin embargo, se mostró contrario a aquellas

---

<sup>24</sup> SEVILLA MERINO, J. “Democracia Paritaria... op., cit., p. 7.

<sup>25</sup> VALCÁRCEL, A. “La política de las mujeres”. *Feminismos*, Madrid, 1997, p. 98.



medidas protectoras que constituyeran cuotas al considerar que tendían a buscar una igualdad de resultado, no de oportunidades, como las anteriores. Consideró el Tribunal de Luxemburgo que otorgar una prioridad autonómica e incondicional en la contratación o promoción de mujeres era contraria a la Directiva y por tanto, ilegal.<sup>26</sup>

En segundo lugar, la siguiente sentencia dictada en esta materia fue la Sentencia del Tribunal de Luxemburgo de noviembre de 1997, as. C-409/95, conocida como el *Caso Marschall*. Se respetó la doctrina fijada en el *Caso Kalanke*, situando las acciones positivas como medidas de carácter transitorio y excepcional y siempre que se busque garantizar la igualdad de oportunidades. De este modo, en este caso concreto, el Tribunal dijo que sí serían de aplicación las acciones positivas cuando los demandantes de un empleo o promoción tuvieran la misma capacidad y hubiera más hombres que mujeres, dado que sobre ellas operaban prejuicios sobre su capacidad para compatibilizar su vida profesional con la familiar, respetándose lo que el Tribunal llama “la cláusula de apertura”.<sup>27</sup>

Por último, acerca de la discriminación positiva, cabe destacar la Sentencia del Tribunal de Luxemburgo de 6 de julio de 2000 (*Caso Abrahamsson*) donde se reservaban un número de puestos en la enseñanza a mujeres; así, se establecía que los candidatos que pertenecían a un sexo infrarrepresentado con la cualificación suficiente deberían tener prioridad a la hora de ser elegidos. El Tribunal consideró que la discriminación positiva se aplicaba automáticamente y determinó que para que las cuotas fueran legales, se precisaba (siguiendo la doctrina que venía defendiendo hasta el momento) que no fuera automática y que la valoración de las candidaturas se realizara a través de un examen objetivo de los candidatos teniendo en cuenta su situación personal.

En cualquier caso, como hemos podido comprobar, varias han sido las medidas adoptadas tanto a nivel europeo como internacional que se han ido desarrollando en la búsqueda de la igualdad real entre ambos sexos. Las mismas que han permitido dar

---

<sup>26</sup> GUDE, A. “El principio de igualdad: a propósito de las discriminaciones y acciones positivas”. *Parlamento y Constitución*. Santiago de Compostela, 2001, pp. 168-169.

<sup>27</sup> ÁLVAREZ CONDE, E. “Prohibición de ...”. op., cit., p. 45.

pasos desde la infrarrepresentación femenina en el plano de la política activa hacia una mayor visibilidad gracias a la introducción del “principio de presencia equilibrada”.

## **5- EL CAMINO HACIA LA IGUALDAD EN EL CASO ESPAÑOL**

Más allá de las reivindicaciones de las mujeres en los siglos anteriores, con la instauración democrática en España y la promulgación de la Constitución en 1978, se produjeron avances en el cambio de estatus de la mujer. Sin embargo, ha sido a raíz de las demandas de la lucha feminista académica y militante; de la incorporación de España a la Unión Europea y su implementación de Directivas; del avance económico del país y de las últimas medidas de los gobiernos progresistas a partir de los años ochenta, las que han impulsado medidas que busquen alcanzar la anhelada igualdad entre mujeres y hombres en cualquier ámbito social.<sup>28</sup>

En la legislación ordinaria, hasta llegar a la LOIEMH varias han sido las normas aprobadas: el Real Decreto 1986/2000, de 6 de octubre, por el que se crea el Observatorio de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres; la Ley de Acompañamiento 62/2003, de 30 de diciembre; la Ley 30/2003, de 13 de octubre, de medidas de impacto de género en las normas del Gobierno; la Ley Orgánica 1/2004, de 29 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género o la Orden de la Presidencia del Gobierno 525/2005, de 7 de marzo, por la que se da publicidad al acuerdo del Consejo de Ministros que adopta medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres.

### **5.1- Antecedentes de la presencia equilibrada: las Comunidades Autónomas**

Con anterioridad a la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad formal de mujeres y hombres, varias Comunidades Autónomas habían reformado sus leyes electorales empezando a introducir acciones o medidas que promovieran la representación del sexo femenino en las candidaturas que se presentasen a los procesos electorales de sus territorios.

La primera en hacerlo fue la Comunidad de las Islas Baleares modificando su Ley electoral el 21 de junio de 2002. Se apostó por el establecimiento de acciones

---

<sup>28</sup> FIGUERUELO BURRIEZA, A. “Tratamiento de...”. op., cit., p. 440.

positivas que rompiesen con la dinámica que se venía llevado a cabo y se hiciera real la participación igualitaria de la mujer en política a través de lo que se conoce como “listas cremallera” por las cuales uno y otro sexo se fueran ordenando de manera alternativa entre los puestos pares e impares.

Por su lado, la Ley electoral de Castilla-La Mancha 11/2002, de 27 de junio, siguió la línea del gobierno autonómico balear e impulsó la idea de que el sexo masculino y femenino ocuparan los puestos pares e impares respectivamente en las listas electorales, tal y como señalaba su art. 23.1 bis.

La Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, fue modificada por la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres añadiendo el párrafo cuarto al artículo 50<sup>29</sup>: “4. *Las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por al menos un 50% de mujeres. Se mantendrá esa proporción en el conjunto de la lista de candidatos y candidatas y en cada tramo de seis nombres. Las juntas electorales del territorio histórico competentes sólo admitirán aquellas candidaturas que cumplan lo señalado en este artículo tanto para las personas candidatas como para las suplentes.*” Abogando así porque las candidaturas estuvieran formadas por un 50% de mujeres en el conjunto de la lista, manteniendo este porcentaje para cada tramo de seis personas.

En último lugar, la Ley del Parlamento de Andalucía 5/2005, de 8 de abril, que modificó la Ley 1/1986, de 2 enero, Electoral de Andalucía, volvió a la idea de la alternancia entre un sexo y el otro en las candidaturas siguiendo las ideas de las Leyes Electorales balear y castellano manchega.

La constitucionalidad de todas estas leyes fue cuestionada. La de Castilla-La Mancha y Baleares fue recurrida por el Gobierno Estatal presidido por José María Aznar, por lo que se paralizó su aplicación siguiendo lo establecido en los arts. 76 y 77 LOTC. En el País Vasco se recurrió por 62 Diputados del Grupo Popular y en el caso de

---

<sup>29</sup> GARCÍA SORIANO, V. “El principio de presencia equilibrada en el art. 44 bis de la LOREG y el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad: análisis crítico de la última reforma de la LOREG”, *Femenismo/s*, 2008, p.143.

Andalucía por 50 Diputados también del Grupo Popular en base a la legitimación activa de los miembros de las Cortes señalada en el art.162.1.a) de la Constitución.

Los argumentos sobre su supuesta inconstitucionalidad giraron en torno a diferentes ideas como: la restricción del sufragio pasivo, ya que habría candidatos que sería eliminados de las listas de candidatos por el mero hecho de formar parte del “sexo sobrerrepresentado”<sup>30</sup>; la idea de que la restricción por cuestión de sexo sería algo que se mantendría permanentemente, a diferencia de las restricciones de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) que eran unas restricciones transitorias, como la necesidad de ser mayor de edad para poder formar parte de una lista electoral o la inelegibilidad por alguna cuestión tasada legalmente, etc.; la vulneración de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ya que se consideraba que era la LOREG y no las leyes autonómicas la que debía modificar el régimen electoral y la vulneración de las facultades primordiales que como asociación tenían los partidos políticos poder diseñar sus candidaturas libremente.<sup>31</sup>

Prácticamente al mismo tiempo, en el año 2001, el PSOE presentó en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley de modificación de la LOREG (del art. 44 y del art. 187.2) en la que las candidaturas se conformaran con ni más de un 60% ni menos de un 40% de cada sexo, manteniendo esta medida en cada tramo de cinco puestos, sin aplicarse a aquellos municipios de menos de 2000 habitantes ni en las circunscripciones que por ley correspondiera un número de representantes inferior a cinco, aunque siempre manteniendo una proporción lo más próxima al 50%.

Al año siguiente se presentaron dos nuevas Proposiciones de Ley: la primera, en enero, por el Grupo Político Federal de Izquierda Unida que pretendía modificar el art. 46 de la LOREG añadiendo un nuevo punto para que en las candidaturas no existiera una diferencia entre hombres y mujeres superior a 1 y una segunda propuesta del Grupo Mixto en el mes de julio que buscaba añadir el art. 44 bis a la LOREG que proponía la ordenación de cada sexo en un porcentaje no superior al 70% ni inferior al 30% en la

---

<sup>30</sup> ABELLÁN MARTÍNEZ, I. “La modificación de las leyes electorales a la luz del principio de igualdad: las listas cremallera”, *REA*, 2003, p.155

<sup>31</sup> ARCE JANARIZ, A. “Primeras leyes en España sobre paridad electoral”, *Diario La Ley*, 2002, p. 5 y ss.

Península y en las Islas Baleares, a excepción de los municipios de menos de 2000 habitantes.

En cualquier caso, todas las Propositiones de Ley fueron rechazadas por los votos en contra del Grupo Parlamentario Popular en la sesión plenaria de 8 de abril de 2003 por 162 votos en contra frente a 141 favorables a este tipo de medidas.<sup>32</sup>

## **5.2- La LOIEMH y la presencia equilibrada**

Ante las reticencias a aceptar el término feminista de la “paridad”, la LOIEMH no alude directamente a este concepto, sino que se refiere al “principio de presencia equilibrada”<sup>33</sup> o de “composición equilibrada” que, como se lee en la Exposición de Motivos: *“El llamado en la Ley principio de presencia o composición equilibrada, con el que se trata de asegurar una representación suficientemente significativa de ambos sexos en órganos y cargos de responsabilidad, se lleva así también a la normativa reguladora del régimen electoral general, optando por una fórmula con la flexibilidad adecuada para conciliar las exigencias derivadas de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución con las propias del derecho de sufragio pasivo incluido en el artículo 23 del mismo texto constitucional. Se asumen así los recientes textos internacionales en la materia y se avanza en el camino de garantizar una presencia equilibrada de mujeres y hombres en el ámbito de la representación política, con el objetivo fundamental de mejorar la calidad de esa representación y con ella de nuestra propia democracia”*.

En aras de garantizar la representación política efectiva entre ambos sexos, junto con la necesidad de aplicar distintos textos internacionales y de conformidad a lo establecido en nuestra Constitución (arts. 9.2; 14 y 23), se define la composición equilibrada en la Disposición Adicional Primera de la LOIEMH de tal manera que: *“a efectos de esta ley se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombre de forma que, en el conjunto a que se refiera las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento”*. Añadiendo en la Disposición Adicional Segunda que además de en el conjunto de la lista *“también se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por ciento en cada tramo de cinco*

---

<sup>32</sup> SEVILLA MERINO, J. y VENTURA FRANCH, A. “Fundamento...”. op., cit., p. 39.

<sup>33</sup> FIGUERUELO BURRIEZA, A. “Tratamiento de...”. op., cit., p. 451.

*puestos”. Y que “cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de ambos sexos será lo más próxima posible al equilibrio numérico”.*

Esta fórmula del 40%-60% se aplicará en las listas electorales tanto del Congreso de los Diputados como del Senado, así como en las Elecciones Europeas y en las Elecciones a los Parlamentos Autonómicos. También en las Elecciones Municipales peninsulares e insulares (con excepción de los municipios que cuenten con menos de 3000 habitantes y en las islas con un número menor a 5000 residentes).

### **5.2.1- Carácter transversal de la LOIEMH**

La LOIEMH nace con la vocación de erigirse como la ley-código de la igualdad entre mujeres y hombres. En aplicación de su Disposición Adicional Segunda y debido al carácter transversal<sup>34</sup> de la norma, se modificó el art. 44 bis de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General manteniendo “el principio de presencia equilibrada” gracias a una fórmula de equilibrio entre ambos sexos en las candidaturas electorales.

De esta forma, el artículo 44 bis de la LOREG establece que: *“Las candidaturas que se presenten para las elecciones de Diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, Diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. [...] También se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por ciento en cada tramo de cinco puestos. Cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista.”*

---

<sup>34</sup> Dice la Exposición de Motivos de la LOIEMH: *“La complejidad que deriva del alcance horizontal del principio de igualdad se expresa también en la estructura de la Ley. Ésta se ocupa en su articulado de la proyección general del principio en los diferentes ámbitos normativos, y concreta en sus disposiciones adicionales la correspondiente modificación de las muy diversas leyes que resultan afectadas. De este modo, la Ley nace con la vocación de erigirse en la ley-código de la igualdad entre mujeres y hombres”.*

Así pues, tal y como venía diciendo antes, esta medida porcentual impulsada por el Estado (quien tiene competencia atribuida para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales)<sup>35</sup> será de aplicación y obligado cumplimiento para todos los partidos políticos que presenten candidaturas para formar parte de las instituciones establecidas (Congreso, Senado, Parlamento Europeo, Asambleas Legislativas de las CCAA y Municipales) en la totalidad de las listas electorales y en cada tramo de cinco puestos. Además, cuando el último tramo de la lista o la lista en sí no alcance los cinco puestos, la proporción deberá de ser lo más cercana posible a la igualdad numérica.

Estos porcentajes tienen un efecto bidireccional de tal forma que afecta a uno y al otro sexo, por lo que no impone una total igualdad para el género femenino (no se trata de una medida positiva discriminatoria propiamente dicha, sino, como venimos diciendo, una fórmula que busca el equilibrio entre ambos sexos a través de una representación no mayor del 60% de un sexo, ni menor del 40% del otro, protegiendo, en definitiva, la participación electoral)<sup>36</sup>.

En cualquier caso, la norma va más allá y permite que los porcentajes del art. 44 bis de la LOREG puedan ser modificados por parte de los legisladores autonómicos aumentándolos, pero nunca disminuyéndolos, al tratarse de una imposición legal: *“En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativa.”*

#### **5.2.1.a- Cuotas electorales y el art. 44 bis LOREG**

Guardar un porcentaje a cada sexo en las listas electorales supone hablar de unas “cuotas o reservas legales” que han provocado opiniones diversas tanto entre los partidos políticos (ya que es a ellos a los que se dirige esta medida, obligando a incluir ambos sexos, garantizando así la participación política de la mujer) como también

---

<sup>35</sup> Vid artículo 149.1 CE

<sup>36</sup> GARCÍA SORIANO, V. “El principio de...”. op., cit., p. 148.

dentro del sector femenino donde las mujeres pueden no sentirse cómodas al ser consideradas como una “cuota”, anulando a veces sus capacidades personales en los procesos de selección.<sup>37</sup>

La controversia fundamental alrededor de las “cuotas” tiene que ver con el principio de igualdad material y su constitucionalidad. En este sentido, en nuestro entorno europeo, destacan dos sentencias que consideraron que introducir cuotas para hacer efectivo el principio de igualdad material eran contrarias a las constituciones nacionales. El Consejo Constitucional francés que rechazó una lista con reserva del 25% para las mujeres por considerar que era contrario al art. 3 de la Constitución francesa que dice que *“todos los representantes son iguales ante la ley sin que quepa más distinción que su virtud o talento”*. También en Italia la Sentencia 422 de 12 de septiembre de 1995 de la Corte Constitucional declaró contrario a la Constitución guardar un porcentaje de 2/3 a uno de los sexos. Por su parte, Alemania y Bélgica son otros ejemplos de países que, ante la falta de definición de igualdad material, tuvieron que reformar sus constituciones para hacerlas compatibles con las cuotas<sup>38</sup>.

El caso español, a diferencia de otros países que acabo de citar, contaba con una cláusula que incluía una definición clara de lo que se entiende por igualdad material en el art. 9.2 CE, además de contener otro precepto que insta a los poderes públicos a llevar a cabo políticas que busquen alcanzar la igualdad real en la participación política y representación de cualquier ciudadano. Es por ello que el sistema de cuotas encuentra su legalidad expresa dentro de nuestra propia Constitución, por lo que se anula cualquier cuestionamiento que pueda surgir en torno a su inconstitucionalidad.

El debate sobre la incorporación del sistema de cuotas en nuestro ordenamiento comenzó en los años ochenta. Fue el PSOE el que en su XXXI Congreso Federal incorporó una reserva del 25% para las mujeres que formaran parte de sus listas. Sin embargo, esta medida no tuvo efecto inmediato, por lo que hubo que esperar a 1997 cuando en el nuevo Congreso Federal se decidió reservar porcentajes no mayores al 60% ni inferiores al 40% para cada sexo.

---

<sup>37</sup> SEVILLA MERINO, J. “Democracia Paritaria... op., cit., p. 32-34.

<sup>38</sup> GARCÍA SORIANO, V. “El principio de...”. op., cit., p. 150.



Izquierda Unida, durante su III Asamblea Nacional de 1990 también acordó que ningún sexo superara una representación del 50% y marcó la línea a debatir en las siguientes Asambleas, optando en 1992 porque ninguno de los sexos ocupara más del 65% en las listas electorales<sup>39</sup>.

#### **5.2.1.b- Incumplimiento del art. 44 bis LOREG**

Es deber de la Junta Electoral competente de cada zona estudiar las listas de candidatos y comprobar que cumplen los requisitos para poder concurrir a las elecciones. Así, la Administración Electoral debe poner en conocimiento cualquier irregularidad a los partidos para subsanarlas en el plazo establecido ya que está en juego el derecho de acceso a los cargos públicos.<sup>40</sup>

Y es que la Instrucción 8/2007, de 19 de abril, de la Junta Electoral Central, sobre la interpretación del trámite de subsanación de irregularidades del art. 48.1 LOREG por incumplimiento de los arts. 44 bis y 187.2 LOREG, en la redacción dada por la LOIEMH, indica que las listas que no respeten los porcentajes que introducen la presencia equilibrada en las listas incurren en causa de inadmisibilidad. Aunque en el plazo de subsanación de irregularidades del art. 44 LOREG, siempre que sea necesario, se podrá modificar el orden de los candidatos o incluir o excluir a alguno, siguiendo el art. 48.1 LOREG.<sup>41</sup>

### **6- OPINIONES CRÍTICAS A LA LOIEMH**

El hecho de obligar a los partidos a reservar un porcentaje de puestos en sus listas para garantizar el principio de presencia equilibrada ha suscitado críticas sobre todo en torno a la cuestión de la unidad de la soberanía y representación del Estado; al principio de igualdad que rige el acceso a cargos públicos y funciones representativas y al derecho de los partidos políticos y su libertad para elaborar las listas electorales siguiendo sus propios criterios.

---

<sup>39</sup> SEVILLA MERINO, J. “Democracia Paritaria... op., cit., p. 35.

<sup>40</sup> STC 86/1987

<sup>41</sup> GARCÍA SORIANO, V. “El principio de...”. op., cit., p. 146-148.

### 6.1- La unidad de la soberanía y división del cuerpo electoral

La primera discrepancia con la LOIEMH tiene su antecedente más próximo en la crítica a la idea de la “paridad” y sus efectos. De hecho, Biglino reconoce que cuando se otorgó a las mujeres el derecho al voto no se generó tanta controversia como se ha hecho con la idea de “la democracia paritaria”.<sup>42</sup> En este sentido se defiende la idea de que el pueblo es una unidad y tiene que ser considerado por igual sin establecer ninguna diferencia por razón de sexo para poder formar parte de cuerpo electoral. Es por ello que se dice que imponer por ley un número de cuotas electorales no casa con el concepto de representación política de un Estado democrático ya que se debe representar a toda la ciudadanía en conjunto, no a ningún colectivo en especial.

Siguiendo esta línea, dice el Magistrado Excmo. Sr. Don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez en un voto particular de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero: *“En las democracias occidentales la función primera de la representación política consiste en transformar una pluralidad inicial en «una» voluntad política, porque resulta deseable que la heterogeneidad [...] no sea obstáculo para la consideración legal de ciudadano. Se es ciudadano y sólo ciudadano. En nuestro modelo constitucional la soberanía nacional reside en el pueblo español en su conjunto, del que emanan los poderes del Estado (art. 1.2 CE), las Cortes Generales representan al pueblo español (art. 66.1 CE) y son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos (art. 66.5 CE)”*.

Distinguir a los candidatos según su sexo u otro rasgo lesiona la unidad y la homogeneidad del cuerpo electoral, poniendo en riesgo el propio contrato social<sup>43</sup> ya que se interpone la condición sexual entre la soberanía y la condición de ciudadano al añadir una circunstancia (el sexo) de la que las personas no pueden desprenderse<sup>44</sup>. De esto surgen otras dos ideas: la primera tiene que ver con los defensores que creen que existe una especie de “complicidad de género” por la cual las mujeres representarían los intereses de otras mujeres por delante de los de los hombres; en segundo lugar, la

---

<sup>42</sup> BIGLINO CAMPOS, P. “Mujer y Constitución en España”, CEPC, Madrid, 2000. p. 412.

<sup>43</sup> REY MARTÍNEZ, F. *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, McGraw-Hill, Madrid, 1995. p. 53.

<sup>44</sup> Dice el voto particular de Sr. Don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez en la Sentencia del Pleno 12/2008, de 29 de enero: *“El nuevo modelo de representación política que se inaugura con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, interpone la condición sexual entre la soberanía y la condición de ciudadano, de modo que hombres y mujeres, hasta ahora personas indiferenciadas en el ejercicio del derecho de sufragio, incorporan una circunstancia añadida de la que no pueden desprenderse”*.

cuestión de que si se inicia una división electoral entre mujeres-hombres, puede ocurrir que esto se extrapole a otros colectivos como los discapacitados, gitanos, ancianos (minorías étnicas, religiosas, nacionales, etc.) que busquen usar el mismo criterio de las mujeres para su representación política provocando una disgregación en la idea del interés común de toda la población y de la noción de soberanía nacional<sup>45</sup>.

## **6.2- El principio de igualdad que rige el acceso a cargos públicos y funciones representativas del Estado.**

Se considera violado el principio de igualdad de acceso a los cargos públicos y funciones representativas (arts. 14 y 23 CE) por obligar a los partidos políticos a incluir un porcentaje determinado para las mujeres en sus listas. La paridad electoral se impugna al considerar el sexo como requisito para ser elegible ya que quiebra la igualdad jurídica mediante la cual el legislador debe ser neutral respecto al sexo, sin poder establecer diferencias en base a la prohibición del art. 14 CE en relación al art. 23.2 CE y al art. 68.5 CE, por lo que se estaría actuando contrariamente a la Constitución. Así pues, no podría utilizarse el mandato promocional de la igualdad (art. 9.2 CE) para potenciar la presencia de las mujeres en las instituciones representativas.<sup>46</sup>

Además resulta lesionado el derecho de sufragio pasivo (art. 23 CE) de los candidatos propuestos ya que se veta la posibilidad de convertirse en representantes, en razón de su sexo, a quienes, junto a otros concurrentes de su mismo género, rebasen una barrera establecida por el legislador. De esta forma, los porcentajes son una medida que discrimina a los hombres al no ser considerados dentro del sexo desfavorecido pero también a las mujeres ya que no pueden conformar una lista electoral solamente conformada por su sexo y quienes quedarían excluidas de las listas si se llega al porcentaje máximo establecido por la LOIEMH sin tener en cuenta otro tipo de criterios como pueden ser sus capacidades.

---

<sup>45</sup> SEVILLA MERINO, J. “Democracia Paritaria... op., cit., p. 37-38.

<sup>46</sup> SEVILLA MERINO, J. y VENTURA FRANCH, A. “Fundamento...”. op., cit., p. 41.

### **6.3- Derecho de los partidos políticos y su libertad para elaborar las listas electorales**

No se pone en duda el derecho de libertad de los partidos políticos para elaborar sus listas electorales conforme a sus regulaciones internas. La cuestión estriba cuando las cuotas electorales vienen establecidas por ley. De hecho, ya la Corte Constitucional Italiana, siguiendo esta idea, dijo que los partidos políticos, en su propia regulación interna, podían establecer cualesquiera criterios en base al sexo de cara a confeccionar sus candidaturas, por lo que los eximía de cumplir el precepto constitucional que prohíbe hacer diferencias en razón al sexo pues se violaría lo que la Corte entiende como “igualdad constitucional”.<sup>47</sup>

Imponer legalmente unas reservas legales por sexo lesionaría el derecho de los partidos políticos a presentar candidatos libremente. Además, comprometería la libertad de asociación (art. 22 CE), de ideología (art. 16.1 CE) y la libertad de ejercicio o actuación (art. 6 CE) de los partidos, anulando la idea de una democracia pluralista.<sup>48</sup> Y es que, la elaboración de candidaturas electorales constituye por sí misma una manifestación de la libertad organizativa y funcional de los partidos políticos, por lo que la decisión de reservar porcentajes por una cuestión de sexo sí que afecta al derecho de asociación política<sup>49</sup>.

Acerca del pluralismo político y la libertad ideológica (que también es plural por definición), éstos se ven afectados en primer lugar cuando se obliga a un partido a adoptar decisiones que sean incompatibles con su identidad programática (como un partido tradicional que defienda la presencia femenina en lo privado y del hombre en lo público, o uno machista o con ideología feminista, etc.) y por consiguiente, en segundo lugar, cuando el cuerpo electoral, al menos durante el proceso electoral y sobre una cuestión concreta, no se sienta representado por ninguna opción política a consecuencia de una imposición legislativa que genera un sacrificio desproporcionado.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> SEVILLA MERINO, J. y VENTURA FRANCH, A. “Fundamento...”. op., cit., p. 42.

<sup>48</sup> REY MARTÍNEZ, F. “El derecho fundamental ...”. op., cit., p. 51.

<sup>49</sup> SÁNCHEZ MUÑOZ, O. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPC, Madrid, 2007. p. 153-154.

<sup>50</sup> MARTÍNEZ ALARCÓN, L. “La Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero y la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 2008. p. 132-133.

## **7- JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS CRÍTICAS SUSCITADAS POR LA LOIEMH Y LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS**

### **7.1- El caso de Garachico y los pasos previos a la STC 12/2008, de 29 de enero.**

El principio de presencia equilibrada se vio cuestionado en las elecciones municipales de 2008 en Garachico, Tenerife, cuando el PP integró su lista electoral sólo con mujeres no siendo proclamada por la Junta Electoral de la Zona al incumplir los porcentajes del 40%-60%. La resolución del Juez de Instrucción fue recurrida y se solicitó el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad (núm. 4069-2007). Con posterioridad se presentó un recurso de inconstitucionalidad, núm. 5653-2007, promovido por más de cincuenta Diputados del PP que se acumuló a la anterior cuestión sobre si el art. 44 bis de la LOREG era contrario o no a la Constitución.

Entre los fundamentos del recurso presentado ante el Tribunal Constitucional se encontraban:

a) Que se vulneraba el art. 23 CE porque el legislador no tenía base jurídica para establecer diferencias en función del sexo, debiendo de ser neutral. Además, si las mujeres debían ser representadas en las candidaturas, también otros colectivos como los ancianos o discapacitados.

b) También se decía que era contrario al art. 14 CE y el art. 9.2 CE porque las acciones positivas no podían afectar al contenido esencial de los derechos y el hecho de guardar un porcentaje para cada sexo incidiría en la imposibilidad personal de poderse presentar en una lista electoral porque su sexo ya cumpliera con el cupo máximo establecido en la LOREG.

c) Consideraban vulnerados también el art. 6 CE en relación con el art. 22.1 CE por limitar la libertad de los partidos políticos; el art. 68.5 CE donde el constituyente no distinguía entre categorías de personas; el art. 16.1 CE sobre la libertad ideológica de

partidos y personas y el art. 20.1.a) CE por no permitir que hubiera sólo candidaturas de un único sexo.<sup>51</sup>

## **7.2- El Tribunal Constitucional y la LOIEMH: la STC 12/2008, de 29 de enero**

La STC 12/2008, de 29 de enero, resolvió la cuestión de inconstitucionalidad 4069-2007 y el recurso de inconstitucionalidad 5653-2007 acumulados en los que se impugnaba el art. 44 bis Ley Orgánica del Régimen Electoral General modificados por la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Para el Tribunal Constitucional (TC) el art. 44 bis de la LOREG y la LOIEMH son instrumentos que se preocupan por alcanzar la igualdad efectiva de la sociedad. Establecer porcentajes para garantizar el principio de composición equilibrada respeta los preceptos internacionales y constitucionales y lo que busca es conseguir una representación política significativa por parte de ambos sexos en condiciones de igualdad.

### **7.2.1- Respuesta a la cuestión sobre la unidad de la soberanía y la división del cuerpo electoral**

Sobre la vulneración de la unidad de la soberanía dice el TC que el art. 1.2 CE es claro en cuanto a que la soberanía es única y excluyente de la nación; por ello el cuerpo electoral no debe confundirse con el titular de la soberanía, que es el pueblo español, aunque su voluntad quede expresada a través de él. Y este cuerpo electoral está sometido a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, por lo que fijar condiciones para formar parte del cuerpo electoral no afecta al pueblo soberano (se trata de la *“unidad ideal de imputación del poder constituyente”* según el Fundamento Jurídico 10) sino a quienes ostentan la condición de elector que gozan de los derechos que el ordenamiento jurídico y la Constitución les otorga.<sup>52</sup>

De otro lado, entender la unidad soberana del conjunto del pueblo español no impide que el Estado ceda soberanía de actuación a otros organismos, tanto

---

<sup>51</sup> GARCÍA SORIANO, V. “El principio de...”. op., cit., p. 151.

<sup>52</sup> Con esto también descarta la existencia de una vulneración del art. 68.5 CE interpuesto en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5653-2007 al entender que *“introducen una división inaceptable en la unidad del pueblo soberano”* (FJ. 10)

internacionales (art. 93 CE), como autonómicos y municipales (art. 137 CE), por lo que no hay problema en que sean los Parlamentos Autonómicos los que emitan leyes de obligado cumplimiento para sus territorios<sup>53</sup> siempre que entren dentro de la legalidad de una norma superior (es decir, no habría problema en que, en la aplicación del principio de presencia equilibrada, organismos autonómicos introdujeran porcentajes más favorables para las mujeres en sus listas electorales, pero nunca menores a la regla del 40%-60% que establece la LOIEMH).

Sobre la división del cuerpo electoral y las posibles demandas de otros grupos sociales hay que entender que las mujeres no se conforman como un grupo social, sino que son más de la mitad de la población española por lo que contar con una representación política diferenciada de las mujeres implica incrementar la igualdad de la ciudadanía en conjunto, no la defensa de unos intereses o ideologías propias y distintos al del resto.

En definitiva, para el Tribunal Constitucional, el político elegido gracias a la existencia de cuotas legales no representa sus propios intereses ni los de los semejantes sino que concurre con el resto de representantes en el proceso de discusión y decisión del interés general de la sociedad.<sup>54</sup>

### **7.2.2- Respuesta sobre el principio de igualdad que rige el acceso a cargos públicos y funciones representativas del Estado**

El art. 14 CE garantiza la igualdad ante la ley, pero además va más allá y complementa este principio encomendando a los poderes públicos interviniendo positivamente para acabar con desigualdades existentes para alcanzar la igualdad en la ley (art. 9.2 CE). De esta forma, el legislador podrá establecer una diferenciación normativa que impulse medidas concretas a fin de garantizar una mayor visibilidad femenina en la esfera política. De hecho, la STC 145/1991, de 1 de julio ya dijo que el procedimiento electoral por el que se conformaban las candidaturas no era discriminatorio, porque la diferencia fáctica en la que se hallaban las mujeres por la histórica situación de inferioridad conducía a consecuencias desiguales aunque estas

---

<sup>53</sup> FIGUERUELO BURRIEZA, A. “Tratamiento de...”. op., cit., p. 454.

<sup>54</sup> MARTINEZ ALARCÓN, L. “La Ley Orgánica...”. op., cit., p. 123.

distinciones del legislador no fueran todas contrarias a la Constitución<sup>55</sup>. Y es que las condiciones de igualdad del art. 23 CE no deben impedir las medidas de discriminación positiva que favorezcan la igualdad material de los arts. 14 y 9.2 CE.<sup>56</sup>

El TC indica en los Fundamentos Jurídicos (FFJJ) 3, 5 y 9 de la STC 12/2008, de 29 de enero, que las acciones en favor de las mujeres van dirigidas a lograr la igual real y son admisibles siempre que tengan un fin discernible y legítimo sin atribuir a desproporciones manifiestas.<sup>57</sup> En este sentido, la STC referida ha corroborado la finalidad de la medida de reservar un porcentaje para cada sexo en las listas electorales. Sin embargo, nada dice sobre su vigencia provisional o permanente en el tiempo, puesto que dichos porcentajes no son considerados como un mecanismo de discriminación inversa o compensatoria (que favorecería a un sexo sobre el otro), sino que son vistos como una fórmula de equilibrio entre los sexos que, debido al carácter bidireccional de la medida, permite que los porcentajes mínimos y máximos se puedan aplicar tanto a un sexo como al otro, sin introducir trato menos beneficioso para ninguno de ellos, al ser una formulación neutra que no busca una paridad como tal de cincuenta por ciento.

Por otro lado, en cuanto el derecho de sufragio pasivo individual (art. 23 CE) para poder formar parte como representante político a razón de incluir cuotas electorales, el TC en diversas sentencias (STC 36/1990, de 1 de marzo; STC 30/1993, de 25 de enero) dice que aún no se puede hablar de la titularidad del derecho fundamental de sufragio pasivo porque el ciudadano que aspira a formar parte de una lista electoral no es titular, sino que está en una situación de expectativa para ser incluido en la lista<sup>58</sup>. Esta opinión se ha corroborado también en la STC 12/2008, de 29 de enero, en las FFJJ 3 y 9 cuando se niega que los porcentajes introducidos por la LOIEMH afecten al sufragio pasivo.

---

<sup>55</sup> SEVILLA MERINO, J. “Democracia Paritaria... op., cit., p. 50.

<sup>56</sup> FIGUERUELO BURRIEZA, A. “Tratamiento de...” op., cit., p. 455.

<sup>57</sup> STC 222/1992, de 11 de diciembre

<sup>58</sup> RUIZ MIGUEL, A. “Paridad electoral y cuotas femeninas”, *Aequelitas, Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, 1999. p. 51



### **7.2.3- Respuesta a la supuesta vulneración del derecho de los partidos políticos y su libertad para elaborar las listas electorales**

Los partidos políticos tienen que ser democráticos; se tratan de asociaciones privadas pero con relevancia constitucional que requiere de regulación especial por el propio reconocimiento de la función que cumplen a favor del pluralismo político necesario a la hora de hablar de un Estado Social y Democrático de Derecho (art. 6 CE). Además, son instrumentos fundamentales para la participación política, por lo que el ejercicio de su actividad no se trata de algo absoluto, sino que tiene limitaciones establecidas por ley, como pueden ser las listas cerradas o bloqueadas, las causas de inelegibilidad para ser candidatos o las incompatibilidades... que indica la LOREG. Por ello, exigir que los partidos políticos cumplan con los preceptos constitucionales supone servirse de ellos para cumplir con el mandato de igualdad real del art. 9.2 CE a través de la integración de las candidaturas electorales aplicando el principio de participación equilibrada.

Jurisprudencialmente se ha defendido esta idea, y es que para el Tribunal Constitucional: *“los partidos políticos, pues, dada «su doble condición de instrumentos de actualización del derecho subjetivo de asociación, por un lado y de cauces necesarios para el funcionamiento del sistema democrático, por otro» (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), coadyuven por imperativo legal -esto es, por mandato del legislador constitucionalmente habilitado para la definición acabada de su estatuto jurídico-a la realización de un objetivo previsto inequívocamente en el artículo 9.2 CE no es cuestión que pueda suscitar reparos de legitimidad constitucional”*.<sup>59</sup>

Con este argumento, como se indica en la FJ 5 de la STC 12/2008 a la que me vengo refiriendo, se garantiza constitucionalmente que la medida incorporada acerca de guardar porcentajes para cada sexo ha sido configurada de forma proporcional: en primer lugar, al no considerarse lesiva para el ejercicio del derecho de asociación por lo que se acaba de exponer y porque la medida no afecta al contenido del derecho en sí, sino más bien a la libertad externa de los partidos políticos;<sup>60</sup> en segundo lugar, no es desproporcionada porque no afectar tampoco a su libertad ideológica y de expresión ya que cada formación política puede defender libremente sus ideas —a favor y en contra—

---

<sup>59</sup> FJ 4 de la STC 12/2008, de 29 de enero.

<sup>60</sup> MARTINEZ ALARCÓN, L. “La Ley Orgánica...”. op., cit., p. 128.

en torno a la paridad o a la idea de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas políticas con independencia de que su regulación interna deba cumplir lo establecido por ley.<sup>61</sup>

Por todo esto, finalmente la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero desestimó la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4069-2007, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife, y el recurso de inconstitucionalidad núm. 5653-2007, interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados.

### **7.3- El Tribunal Constitucional y la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres: la STC 13/2009, de 19 de enero.**

La STC 13/2009, de 19 de enero, resolvió el recurso de inconstitucionalidad presentado por parte de sesenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Popular en contra de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, al considerar que los preceptos que abogaban por una representación equilibrada entre hombres y mujeres en la esfera electoral y administrativa iban en contra de los arts. 6; 14; 22.1; 22.2; 68.5; 81.1; 103,3 y 149.1.1 de la Constitución.

Hay que recordar que la Ley recurrida añadió un nuevo párrafo al art. 50 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco por la cual las candidaturas electorales deberían estar integradas por un 50% de mujeres, manteniendo esta proporción en cada tramo de seis personas.

---

<sup>61</sup> Dice la FJ 6 de esta Sentencia sobre esto: “los partidos o idearios feministas no son constitucionalmente ilegítimos, pero que una vez que el legislador se decide a hacer efectivo el mandato de igualdad (art. 9.2 CE) en términos que, como ya hemos visto, son constitucionalmente irreprochables, se convierte en constitucionalmente lícita la imposibilidad de presentar candidaturas que quieran hacer testimonio de su ideología mediante la presentación de listas integradas únicamente por mujeres (vale decir ahora, por personas de un mismo sexo), pues no es posible sustraerse al mandato constitucional de la igualdad formal (art. 14 CE) ni a las normas dictadas por el legislador para hacer efectiva la igualdad material tal como establece el 9.2 CE”.

En este sentido, los Diputados recurrentes -obviamente, contrarios a lo argumentos del Gobierno Vasco- alegaron que regular estos aspectos vulnerarían el art. 149.1.1 CE ya que se trataba de una materia que debía ser regulada exclusivamente por el Estado en el cumplimiento de sus competencias propias. No es que se cuestionase la competencia autonómica del Parlamento Vasco para dictar normas electorales que afectasen a su Comunidad (art. 10.3 EAPV) sino que se alegó que los preceptos que se pretendían anular superaban los límites que tiene un legislador autonómico<sup>62</sup> y es que la propia doctrina del Tribunal Constitucional recuerda que la normativa electoral de la Comunidad Autónoma no puede olvidar ni contradecir las normas estatales en la materia.<sup>63</sup>

Como respuesta a esto, la STC 13/2009, de 19 de enero, entendió que la propia LOREG estipula que sus preceptos deben aplicarse también a las elecciones autonómicas, añadiendo incluso, sobre las cuotas, que las leyes autonómicas podían establecer medidas que favoreciesen presencia mayor de las mujeres en las candidaturas que el 40%-60% del régimen electoral general. Esto, sumado al art. 10.3 EAPV que habilita a las Cortes Autonómicas a incrementar el mínimo común estatal hizo que el Constitucional concluyera en el FJ 17 de la Sentencia aquí citada que no había habido superación de los límites autonómicos. Así pues, los preceptos que fueron recurridos sobre la competencia autonómica en esta materia no se consideraron inconstitucionales.

En conclusión, los porcentajes del 50% que buscaban corregir el desequilibrio entre los sexos sí tenían validez constitucional para ser incluidos en la ley autonómica electoral. Sin embargo, en este caso el TC va más allá y añade una novedad que no fue enunciada en la STC 12/2008, de 29 de enero. Dice en el FJ 11 de la STC 13/2009 que *“una medida sólo es constitucionalmente aceptable en tanto que coyuntural, en cuanto responde a la apreciación del legislador de una situación determinada”* es decir, que estas medidas deben ser adoptadas para *“una situación determinada apreciando las circunstancias sociales del momento en que se adopta”* por lo que, cuando el motivo por el que fue implementada haya disminuido o desaparecido, estas medidas deberán

---

<sup>62</sup> REQUEJO PAGÉS, J.L., et al. “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer trimestre de 2001”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2009. p. 281.

<sup>63</sup> STC 154/1988, de 21 de julio

contar con “una progresiva desaparición del fundamento constitucional del que ahora disfrutan.”<sup>64</sup>

Con todo, la STC 13/2009 desestimó el recurso de inconstitucionalidad presentado por parte de sesenta y dos Diputados del Grupo Parlamentario Popular en contra de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres.

#### **7.4- El Tribunal Constitucional y la Ley del Parlamento de Andalucía 5/2005, de 8 de abril, que modifica la Ley 1/1996, de 2 de enero, Electoral de Andalucía: la STC 40/2011, de 31 de marzo.**

La Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 40/2011, de 31 de marzo vino a responder al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por sesenta y un Diputados del Grupo Parlamentario Popular en contra del artículo 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 5/2005, de 8 de abril, que modificó el artículo 23 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, de la Ley electoral de Andalucía, (sobre las “listas cremallera” en las candidaturas<sup>65</sup>) alegando vulneración de los artículos 6; 14; 20.1; 22.1; 23; 68.5; 81.1 y 149.1.1 CE.

Nuevamente, el TC siguiendo las líneas ya preestablecidas en la STC 12/2008, de 29 de enero y la STC 13/2009, de 19 de enero, reiteró que no había cabida a entender que la regulación electoral autonómica sobrepasase los límites ocupando materias de competencia exclusiva del Estado ya que la propia LOREG en su art. 44 bis (introducido gracias al carácter transversal de la LOIEMH) dispuso que en las elecciones a las Asambleas Autonómicas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales, podrían establecer medidas que favorecieran una mayor presencia de mujeres en las candidaturas.

También de nuevo, sobre la vulneración del principio de igualdad que implicaba

---

<sup>64</sup> La STC 154/1988, de 21 de julio contó con un voto particular de Rodríguez-Zapata -el mismo Magistrado de la STC 12/2008, de 29 de enero- que volvió a recordar que la democracia de género “*pervierte las bases de nuestra representación política, a la vez que lesiona la libertad ideológica y de auto-organización de los partidos*”

<sup>65</sup> Dice el art. 23 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía: “*la presentación de candidaturas, en la que se alternarán hombres y mujeres, [...] expresándose el orden de colocación de todos ellos, ocupando los de un sexo los puestos impares y los del otro los pares*”.

hacer del sexo una condición de elegibilidad, lo que sería contrario a la prohibición de discriminación por razón de sexo (arts. 14 CE) y al derecho a la igualdad en el acceso a los cargos públicos en su derecho al sufragio pasivo (art. 23.2 CE),<sup>66</sup> se respondió en el FJ 5 de esta STC que: *“la obligación legal de componer las listas de candidatos nivelando el sexo de sus componentes no supone una restricción impuesta a los ciudadanos en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, sino solamente a los partidos políticos, federaciones y coaliciones de partidos, así como a las agrupaciones de electores, únicos legitimados por la legislación electoral para presentar listas de candidatos y, consecuentemente, únicos afectados por la restricción normativamente impuesta”*.

Como consecuencia, una vez más, el Tribunal Constitucional decidió desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 5404-2005 promovido por Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, en representación de otros sesenta y un Diputados, contra el art. 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 5/2005, de 8 de abril, por el que se modifica el art. 23 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía.

#### **7.5. La Ley Electoral de las Islas Baleares 6/2002, de 21 de junio y la Ley Electoral de Castilla-La Mancha 11/2002, de 27 de junio**

Cuestión distinta a las anteriores fue el recurso de inconstitucionalidad contrario a las Leyes Electorales de las Islas Baleares y Castilla-La Mancha que fue interpuesto por el Gobierno de José María Aznar en base a su legitimación otorgada en los arts. 76 y 77 de la LOTC cuyo procedimiento implicaba la suspensión de las normas recurridas. En contra de esto, el nuevo Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero debía retirar estos recursos formalmente, cosa que hizo en el Consejo de Ministros de 30 de junio de 2006.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> OEHLING DE LOS REYES, A. “Crónica de la jurisprudencia constitucional española en el año 2011”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2012. p. 537.

<sup>67</sup> SEVILLA MERINO, J. y VENTURA FRANCH, A. “Fundamento...”. op., cit., p. 39.

## **II- ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO: ESTUDIO DE LAS LISTAS ELECTORALES MUNICIPALES DE 2015 EN LA PROVINCIA DE SALAMANCA.**

Después de haber expuesto que la igualdad viene garantizada en nuestra Carta Magna y que la LOIEMH se trata de un mecanismo legal justificado para lograr la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en, entre otras cuestiones, el ámbito político, cabe preguntarse cuáles han sido los efectos reales de la norma, al menos en la provincia de Salamanca donde el mayor porcentaje de municipios están exentos del cumplimiento de la ley por no llegar al número poblacional que se señala en el art. 44 bis LOREG.

Recordemos que el carácter transversal de la LOIEMH vino a modificar el art. 44 bis de la LOREG para obligar a todos los partidos políticos que presentasen candidaturas para las Elecciones Generales, Municipales, Autonómicas y Europeas a mantener un porcentaje que oscilase entre un 40%-60% para ambos sexos, manteniendo dicho porcentaje además de en el total de la lista general, en cada tramo de cinco puestos. Se añaden dos puntualizaciones en este sentido y es que las Comunidades Autónomas podrán aumentar los porcentajes a favor de la mujer (cosa que no nos ocupa puesto que Castilla y León no tiene regulación propia y aplica los límites generales) y además, una excepción<sup>68</sup>, y es que la LOIEMH no se aplicará en las candidaturas presentadas en las elecciones locales de los municipios de 3000 habitantes o islas con menos de 5000 residentes. Esto es importante de cara a que en España hay en torno a 5800 municipios con población inferior a la citada de un total de 8000 municipios. Por consiguiente, se deja fuera de la aplicación en torno a un 70% de los pueblos, de forma que la mayoría de las candidaturas no deberán cumplir el principio de presencia equilibrada.<sup>69</sup>

Dicho esto, el estudio se desarrollará en la provincia de Salamanca entre aquellas candidaturas presentadas por la totalidad de partidos políticos que concurrieron a las elecciones municipales de 2015 en los doce municipios que tienen obligación de cumplir con la LOIEMH y los que están exentos (que en nuestra provincia son la

---

<sup>68</sup> Las excepciones se añaden en el art. 187.2 LOREG y art. 201.3 LOREG.

<sup>69</sup> GARCÍA SORIANO, V. "El principio de...". op., cit., p. 153.

mayoría). Así veremos qué lugar ocupan las mujeres en las listas electorales valorando la efectividad de la norma (sobre todo comparando allí donde se ha de cumplir y donde no es obligatorio hacerlo) y observando qué lugar ocupan las mujeres en las listas, pues nada se dice en la ley sobre la posición que las candidatas deban ocupar y no hay que olvidar que formar parte de los primeros puestos de la listas electorales, sobre todo del primero, otorga más posibilidades para ser elegida, así como de copar puestos de mayor importancia política, como las alcaldías.

## **1- APROXIMACIÓN AL CASO**

### **1.1- Elecciones Generales de 2016 al Congreso y al Senado**

Después de las Elecciones Generales del 20 de diciembre de 2015, España se vio sumida en una grave crisis política ante la incapacidad del partido vencedor, Partido Popular (PP), de conseguir apoyos parlamentarios suficientes para formar Gobierno. Las Elecciones de 2015 marcaron el inicio de una nueva etapa política “regeneracional” en la cual un nuevo partido, PODEMOS, convergió con IU y se alzó como la tercera fuerza política con representación parlamentaria. También Ciudadanos (C’s) presentó candidatura por primera vez al Congreso consiguiendo situarse como cuarta fuerza más votada. Estos nuevos partidos sobre todo lanzaron un mensaje de “nueva forma de hacer política” que rompiese con el bipartidismo PP-PSOE preexistente de hasta entonces. Algunos como PODEMOS se posicionaron a favor de la igualdad más abiertamente y de la implementación de políticas públicas más progresistas para la mujer<sup>70</sup>. Pese a esto, la realidad fue que los candidatos líderes de las cuatro principales formaciones políticas fueron todos hombres, llevando a cabo por ende una campaña electoral totalmente masculinizada.

El pasado 26 de junio de 2016 se celebraron las últimas Elecciones Generales en nuestro país que concluyeron con la victoria del Partido Popular. Obviamente, las candidaturas que llegaron a presentarse para formar parte del Congreso de los Diputados cumplían los porcentajes reservados a cada sexo puesto que de no ser así, las Juntas Electorales correspondientes no las habrían proclamado. Sin embargo y debido a que nada dice la LOREG sobre qué puesto ha de ocupar cada sexo, el porcentaje de

---

<sup>70</sup> “Qué es eso de la feminización de la política”, en *Diario Público*. 29 de noviembre de 2016. Disponible en: [http://www.eldiario.es/politica/significa-feminizar-politica\\_0\\_585491697.html](http://www.eldiario.es/politica/significa-feminizar-politica_0_585491697.html) [última consulta: 30 de noviembre de 2017]

mujeres que encabezaron las cabezas de listas sólo igualó el 50% en el caso del PSOE. En el caso de PODEMOS (38,4%) y del PP (36,5%) se presentó prácticamente el mismo porcentaje. Ciudadanos se situó el último en incluirlas con un 28,8%.<sup>71</sup> El hecho de ser cabeza de lista tiene importancia porque cuanto menor sea la magnitud del distrito, menor posibilidad tienen de ser electas y formar parte del Congreso de los Diputados (por ejemplo en Salamanca, se obtuvieron 3 escaños del PP y 1 del PSOE de los cuales solo uno (25%) lo ocupó una mujer). Por tanto, como consecuencia de la situación de las mujeres en las candidaturas, en la formación del Congreso, de un total de 350 Diputados, este quedó compuesto por 139 mujeres de todas las formaciones con representación política en la Cámara, es decir, un 39,43%; siendo PODEMOS (y sus coaliciones) el que más mujeres mantiene entre sus filas (46,15%), seguido del PSOE (43,53%), PP (38,69%), ERC (33,33%) y Ciudadanos (27,27%)<sup>72</sup>.

Las conclusiones que se extraen de esto es que, pese a la obligación de incorporación de cuotas electorales, los principales partidos siguen mostrando una imagen masculinizada, limitando los primeros puestos a las mujeres cuya mayor expresión se da en la composición de la Congreso que, pese a haber ido aumentando porcentajes desde un 5,14% en las primeras Elecciones de 1979, pasando por un 28% en el 2000, hasta el 39,43% de 2016, no se logra alcanzar ni el 40% en 2016.<sup>73</sup>

El Senado varía de tamaño según la legislatura. Hay dos tipos de Senadores, los electos (art. 69.2,3 y art. 4 CE) y los designados por cada CCAA (art. 69.5 CE) que serán uno más otro por cada millón de habitantes y cuya designación depende de criterios propios de cada Comunidad Autónoma. La nota característica del Senado es que las listas electorales son abiertas, eso es, cada persona puede marcar en su papeleta el nombre del Senador o Senadora que le interese que le represente en la Cámara pudiendo ser de distintos partidos políticos. Los resultados en 2016 concluyeron con un 39,90% de Senadoras, siendo PODEMOS el partido más representado por mujeres de entre los principales (56,25%) y Ciudadanos el que menos con ninguna, dejando al

---

<sup>71</sup> “Los grandes partidos sólo incluyen un 39% de mujeres en las listas electorales”, en *El Español*. 25 de mayo de 2016. Disponible en: [https://www.elspanol.com/elecciones/elecciones-generales/20160524/127237567\\_0.html](https://www.elspanol.com/elecciones/elecciones-generales/20160524/127237567_0.html) [última consulta: 1 de diciembre de 2017]

<sup>72</sup> Datos del Instituto de la Mujer para la Igualdad de Oportunidades a partir de la Dirección General de Política Interior dependiente del Ministerio del Interior.

<sup>73</sup> Ver Anexo I



PSOE con un 30,23% y al PP con un 40,77%<sup>74</sup>. Visto esto, no se puede establecer una conexión entre listas desbloqueadas y una mayor representación de las mujeres, sino más bien que los votantes siguen votando al conjunto de la lista de un partido sin hacer uso de la posibilidad de distribución de los candidatos, por lo que, debido a que los sistemas mayoritarios favorecen a los hombres y que los partidos ubican también en las listas para el Senado a un escaso número de mujeres en los primeros puestos, el resultado es que la presencia femenina en el Senado sigue siendo menor a la de los hombres<sup>75</sup> y que siempre se ha ido manteniendo menor en comparación con otras instituciones como el Congreso, sobre todo hasta los años 2000, habiendo superado al porcentaje de hombres en el Congreso en 2015 por primera vez.<sup>76</sup>

## **1.2- Sentimientos hacia la política y participación de las mujeres españolas**

Los últimos estudios realizados a mujeres españolas demuestran que la política sigue siendo poco (35,3%) o nada (32,5%) importante para ellas<sup>77</sup> además de inspirarle sentimientos negativos de desconfianza o indiferencia. Desde una óptica de la teoría política feminista se ha ahondado en la relación entre género y política y la menor implicación en la política de las mujeres con respecto a los hombres y se sostiene que las divergencias en la participación política notables desaparecieron sobre todo en torno a los años ochenta; sin embargo, los datos demuestran que hay modos de participación entre los cuales las mujeres siguen siendo menos activas (como en asistir a una manifestación o hacer huelga); además, la afiliación femenina a los partidos o sindicatos se sitúa muy por debajo de la de los hombres<sup>78</sup> (en este sentido hay que señalar además que la afiliación es mayor en los partidos políticos de derecha debido a que las afiliadas suelen pertenecer a clases más acomodadas que quedan liberadas del trabajo doméstico a diferencia de las de izquierda, cuyos partidos históricamente han ido en relación con sindicatos donde la incorporación de la mujer ha sido más tardía que la del hombre.

---

<sup>74</sup> Sólo se incluyen los Senadores electos por circunscripciones, no los de designación autonómica. Datos del Instituto de la Mujer para la Igualdad de Oportunidades a partir de la Dirección General de Política Interior dependiente del Ministerio del Interior.

<sup>75</sup> VERGE, T. "Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional, 1978-2004", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 2006. P. 185.

<sup>76</sup> Ver Anexo II

<sup>77</sup> Datos extraídos del CIS "actitudes y opiniones de las mujeres sobre la constitución y la política" (estudio nº 2550)

<sup>78</sup> MORALES, L. "Participación política de la mujer en España: análisis de las diferencias de género", *Género y ciudadanía: revisiones desde el ámbito privado*, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1999. p. 425, 427, 446.

Además, la derecha se ha vinculado tradicionalmente con la Iglesia o instituciones afines en las que muchas mujeres iniciaron sus actividades públicas).<sup>79</sup>

Las razones del menor interés femenino no terminan de estar claras para los politólogos, unos defienden que podría deberse a sus propias características biológicas o psicológicas pero la mayoría de los autores se basan en factores sociales y de la educación recibida en cuanto a su rol como madre o ama de casa que les impide compatibilizar el trabajo asalariado con la actividad doméstica, más aún con la política y sus largas jornadas.<sup>80</sup> Por consiguiente, parece que las transformaciones sociales en torno a la familia, educación y trabajo, no se reflejan en la política para el sexo femenino por la propia estructura de poder y su acercamiento más a una “política de necesidades” que a la política formal como consecuencia de la crisis en el Estado de Bienestar, situándolas como proveedoras del trabajo de servicio de forma altruista.

## **2- ESTUDIO DEL CASO: LA PRESENCIA DE LA MUJER EN LAS LISTAS ELECTORALES MUNICIPALES DE 2015 EN LA PROVINCIA DE SALAMANCA**

Según datos de INE, en 2015 había en la provincia de Salamanca un total de 165.379 hombres (48,71%) frente a 174.016 mujeres (51,27%). Es una provincia peculiar, además de por su alta tasa de envejecimiento y su tradición políticamente conservadora, se suma el hecho de que la población rural es mayoritaria y de que de los 362 municipios que la conforman, únicamente 12 cuentan con más de 3000 habitantes.<sup>81</sup>

### **2.1- Candidaturas electorales en municipios de más de 3000 habitantes.**

Como se ha indicado varias veces, allí donde surge la obligación del cumplir con la regla del 40%-60% destinado para cada sexo, se debe aplicar a la totalidad de la lista y además, en cada tramo de cinco puestos. Este es el caso en el que nos encontramos ahora.

---

<sup>79</sup> VERGE, T. “Mujer y partidos...”. op., cit., p. 170.

<sup>80</sup> RUILOBA, J. “El impacto de género en el sistema político local. Las alcaldesas de España”, *Líderes Políticos en los Gobiernos locales*, 2012. p. 4

<sup>81</sup> Béjar, Ciudad Rodrigo, Peñaranda de Bracamonte, Alba de Tormes, Cabrerizos, Carbajosa de la Sagrada, Guijuelo, Salamanca, Santa Marta de Tormes, Terradillos, Villamayor y Villares de la Reina.

El hecho de que sólo doce municipios de toda nuestra provincia estén en obligación de cumplir con los porcentajes del art. 44 bis LOREG supone entender que estos representan sólo un 3,59% del total los municipios de Salamanca.

Dentro de los cinco primeros puestos de la lista los datos muestran que el porcentaje de mujeres de todas las candidaturas que se presentaron en estos municipios se sitúan en torno al 41%, siendo la mayor representación en Peñaranda de Bracamonte donde las mujeres se acercaron a un 60% dejando un 40% para hombres. Este primer dato nos hace fijar la atención en que las mujeres se acercan más al mínimo legal establecido que al máximo. Esto es llamativo, pero entra dentro de la legalidad puesto que los porcentajes pueden distribuirse en torno al sexo que decida el partido dentro de su derecho de libertad organizativa (es decir, que el 40% puede destinarse tanto al sexo femenino como al masculino).

Sin embargo, como nada dice la ley de la distribución electoral en posiciones, observamos como es el cuarto puesto de la lista el que más es copado por las mujeres (26,06%) mientras que el primero sólo se compone de un 11,97%.<sup>82</sup>

De entre los partidos mayoritarios que se presentan, el número de mujeres que encabeza la lista es mayor en el PSOE (33,33%) que se presenta además en todos los municipios, frente al 25% del PP y 11,11% de Ciudadanos<sup>83</sup>.

## **2.2- Candidaturas electorales en municipios de menos de 3000 habitantes.**

Por su lado, en la provincia de Salamanca el número de municipios de menos de 3000 habitantes que está exento de cumplir con la LOIEMH conforma el 96,41%.

Los datos del estudio de la muestra estudiada de pueblos<sup>84</sup> desvelan que el porcentaje de mujeres en los cinco primeros puestos de las listas electorales conforman un promedio de en torno el 28% (este es un dato muy lejano al mínimo del 40% que tendrían que guardar si no se incluyeran en la excepción de la LOIEMH). Es en el

---

<sup>82</sup> Ver Anexo III

<sup>83</sup> Ver Anexo IV

<sup>84</sup> Se ha tomado una muestra de en torno a diez municipios de cada Junta Electoral (Salamanca, Béjar, Ciudad Rodrigo, Peñaranda de Bracamonte y Vitigudino) cuyas listas estuvieran formadas por, al menos, cinco candidatos.

municipio de San Felices de los Gallegos donde las mujeres logran el mayor punto de representación en estos primeros puestos con un 70% frente al 10% de Cespedosa de Tormes. En otro lugar, la distribución entre estos cinco puestos de las listas demuestran que es el tercero el que más es copado por mujeres (un 28,45% de mujeres lo forman), seguido del cuarto puesto con un 23,28%, pero dejando tan solo un 6,03% para el primer puesto<sup>85</sup> (casi la mitad del porcentaje –también bajo- del primer puesto en los doce municipios de más de 3000 residentes).

Sobre los partidos que se presentan en dichos municipios diremos que el primer puesto está reservado para el 94,29% de hombres en el caso del PSOE; para el 91,43% en el caso del PP y para el 85,71% en el partido de Ciudadanos. El resto de partidos que se presentaron en las elecciones municipales no estuvieron encabezados por ninguna mujer, a excepción del IPC (Independientes por Candelario) pero que sólo presentaron candidaturas en el municipio de Candelario (perteneciente a la Junta Electoral de la Zona de Béjar)<sup>86</sup>.

### **2.3- Resultados y explicación del análisis**

No se pueden negar los efectos positivos que ha aportado la Ley Orgánica 3/2007 en cuanto a la presencia de las mujeres en las instituciones políticas en los diferentes ámbitos (de hecho, solo basta con observar el bajísimo nivel de representación política femenina en aquellos municipios exentos de su cumplimiento por no cumplir el requisito poblacional).

A nivel nacional el porcentaje de las mismas en las Cortes Generales ha ido aumentando cada legislatura gracias a las medidas legales y propias que cada partido ha impulsado; sin embargo, se ha observado como su presencia en comparación con el conjunto Diputados y Senadores que forman las Cámaras no alcanza ni el 40%. Es por esto por lo que la ley a veces se ha considerado un parche para el problema más que una solución al mismo, pues además de las medidas legislativas, también se requiere de una verdadera voluntad de los partidos y de sus miembros asumiendo la realidad social en la que las mujeres se ven sumidas y buscando superar cuestiones que tradicionalmente han condicionado su menor interés en la política al seguir sin sentirse representadas en

---

<sup>85</sup> Ver Anexo V

<sup>86</sup> Ver Anexo VI

instituciones públicas debido a cuestiones como: el mantenimiento del patriarcado y las dinámicas estructurales e institucionales (no personales de las mujeres) que han condicionado su plena representación política; la vigencia de la división sexual del trabajo que hacen que se sigan percibiendo dos esferas, la pública como algo del hombre y la privada de la mujer; el mantenimiento de roles sexistas tradicionales en cuanto a la división del trabajo remunerado para hombres y doméstico para mujeres, productivo para ellos y reproductivo para ellas (es alto el freno que les supone la “función reproductora” para las carreras profesionales, más en la política).

También los valores educativos aportados, en los que los “valores femeninos” de la socialización femenina se enfocan más a un aspecto afectivo, relegando los rasgos de competitividad y agresividad característicos de la política para los hombres; la propia actitud de rechazo de los hombres en cuanto a su renuncia o competitividad por el poder con el sexo femenino y, por supuesto, como hemos venido diciendo, la discriminación que se sufre en los procesos de reclutamiento político por los partidos, tanto cuantitativa del número de candidatas como cualitativas, sobre la posición de las mismas en las listas electorales o del papel político que se les concede en el caso de salir elegidas<sup>87</sup> (por ejemplo, siguiendo esta línea y al hilo del estudio, conviene saber que la presencia de la mujer en los ayuntamientos aumenta cada legislatura. No obstante, los cargos que ocupan son principalmente en concejalías, donde en 20 años se ha triplicado el número de concejalas en municipios de menos de 20.000 habitantes y se ha duplicado en los de más de 20.000 -aún así en 2011 los datos de mujeres se situaban en un 40,1% en la media nacional, siendo aún menor con un 37% en nuestra provincia-).<sup>88</sup>

Estos condicionantes que hemos indicado tienen su expresión en la provincia de Salamanca. Con los datos en la mano se puede observar prácticamente lo mismo que sucede en el Congreso y Senado cuando vemos que, al menos en los cinco primeros puestos, las mujeres consiguen el 41% de representación en municipios de más de 3000 habitantes, frente al 28% en aquellos donde no se exige el cumplimiento de la LOIEMH. En cambio, si se analizan los datos con mayor profundidad, comprobamos que tanto en unos municipios como en otros, el sexo femenino no ocupa los primeros

---

<sup>87</sup> RUILOBA, J. “El impacto de género...”. op., cit., p. 6-7.

<sup>88</sup> Datos extraídos del Ministerio del Interior en su informe “elecciones locales 2011 informe del impacto de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres”.

puestos de la cabeza de lista, por lo que en realidad no pueden acceder a altos cargos dentro de la política, perviviendo el patriarcado inherente en la sociedad española, pero encubierto por una falsa apariencia de igualdad (recordemos que el puesto de salida el del 11,79% en los doce municipios que cumplen con la ley y de un 6,03% para el resto) que se hace más evidente aún en el mundo rural donde la mujer sigue siendo invisibilizada.

No impulsar medidas que frenen la subrepresentación femenina en el mundo local supone hacer aún mayor el techo de cristal y la brecha existente entre mujeres y hombres por un lado, y entre las propias mujeres del mundo urbano de las grandes ciudades frente al de los pequeños municipios. Copar los primeros puestos de las listas de hombres implica que sean ellos los que logren obtener posiciones de mayor responsabilidad política. Así, que el primer puesto de las listas electorales municipales se reserve para los hombres supone que el nivel de alcaldesas en promedio nacional aún se sitúe en una cifra que no alcanzaba en 2015 ni el 20%.<sup>89</sup> Implica no dar el puesto de mayor responsabilidad política local y de poder al sexo femenino. Y por supuesto, supone seguir relegándolas al ámbito doméstico, a tareas relacionadas con los cuidados del hogar y de los jóvenes y ancianos y de pedagogía, mientras que los varones siguen ocupando el espacio público de poder. Todos estos factores además se agravan en la provincia de Salamanca, donde debido al envejecimiento poblacional y al éxodo de la juventud, se hace mayor el problema de la igualdad en el mundo rural a medio y largo plazo.

### **III- A MODO DE CONCLUSIÓN**

La igualdad es un valor esencial presente en todo Estado Social y Democrático de Derecho y así lo recogió nuestra Constitución en su art. 14 mediante la prohibición la discriminación por nacimiento, raza, religión, sexo o cualquier otras circunstancias. Sin embargo, la realidad social nos ha mostrado como las mujeres se han visto sumidas en una desigualdad en todos los ámbitos en los que siempre han tenido que luchar. Ya desde siglos anteriores la lucha feminista por superar el “techo de cristal” que impide su crecimiento como colectivo, sobre todo en la política donde el hombre ha mantenido su

---

<sup>89</sup> Ver Anexo VII

hegemonía tradicionalmente, se ha venido desarrollando fuertemente y adaptando a las circunstancias del momento.

El art. 9.2 CE da un paso más allá y encomienda a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas. En este contexto, después de que varias Comunidades Autónomas aprobaran su propias normas electorales, se aprueba la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres como un instrumento de impulso del objetivo democrático y de igualdad de trato y oportunidades de mujeres y hombres en diferentes ámbitos, como el político<sup>90</sup>. De entre uno de los objetivos, la Disposición Segunda modifica la LOREG y añade el art. 44 bis guardando en las listas electorales que se presenten a nivel nacional, municipal, autonómico y europeo un 40% para un sexo y un 60% para el otro aplicándose dichos porcentajes tanto para la totalidad de la lista como para cada tramo de cinco puestos, con excepción de municipios con un número de residentes menor o igual a 3000 y en las islas si tienen un número de habitantes menor o igual que 5000.

Desde la aprobación de la LOIEMH muchos han sido los reproches suscitados acerca de su inconstitucionalidad; en respuesta a esto, la STC 12/2008, de 29 de enero falló a favor de la constitucional de la norma. Desde entonces todos los partidos políticos –tanto los más proclives como los más críticos- han ido avanzando y acatando la norma y parecen estar más comprometidos con estas medidas de cuotas (sea cual sea la razón intrínseca que les lleve a tomar estas posiciones, como el incremento de su base electoral) generando un efecto de “bola de nieve” en el resto de partidos que han ido tomando conciencia de que la selección de mujeres en política es positiva a nivel de imagen y de réditos electorales, como además, obligatorio por ley.<sup>91</sup>

Que las mujeres hayan aumentado su representación en organismos públicos y su presencia en candidaturas electorales es un hecho evidente; por tanto, creo que dudar sobre la positividad de la norma es indiscutible. Su efectividad es clara ahí donde se aplica, sin embargo, aún quedan asuntos por resolver pues –y ahora ya en un ámbito de

---

<sup>90</sup> FIGUERUELO BURRIEZA, A. “Comentarios al...”, op., cit., p. 212.

<sup>91</sup> MARTINEZ ALARCÓN, L. “La Ley Orgánica...”. op., cit., p. 134.

verificación de hipótesis iniciales y gracias al estudio de la provincia de Salamanca- allí donde se cumple la excepción del número de residentes y no es de obligado cumplimiento, vemos como las mujeres siguen teniendo un porcentaje representativo electoral bajo, siendo mucho menor (y esto tanto para los que aplican la LOIEMH como para los que no lo hacen por tratarse de municipios pequeños) en los primeros puestos de las listas, sobre todo de cara al puesto de salida que garantiza las mayores funciones de poder en las instituciones a las que representen. Esto no está fuera de la legalidad porque nada dice la ley sobre el primer puesto, sino que responde a la libertad de los partidos políticos en la elaboración de sus listas. Sin embargo, sobre todo en el ámbito local, el acceso de las mujeres a las alcaldías aparece más estancada que a otros niveles.

El modo de elegir al alcalde es determinante, más aún si se refiere a encabezar la lista electoral. Es por ello, que se vuelve a incidir en que no se puede negar la efectividad de la ley, pero sin olvidar que ésta ha encontrado graves dificultades en sus objetivos, provocado por la falta de medios económicos, humanos, sociales y educativos que deberían haber acompañado a su aplicación. La desigualdad tiene un fondo social y cultural ampliamente importante, por lo que la lucha por la igualdad no debe ir encaminada únicamente a la presencia de mujeres en las listas electorales, sino también a la ocupación de éstas del espacio público, así como al abandono de los roles familiares y domésticos tradiciones y a la concienciación de la sociedad española sobre la importancia de lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres abogando porque los partidos implementen medidas positivas (como las “listas cremalleras” que ya defienden algunos) asumiendo una realidad histórica social, yendo más allá de las imposiciones legales porcentuales y copando los puestos de decisión y salida de mujeres.



#### **IV- BIBLIOGRAFÍA**

- **Manuales y revistas:**

- ABELLÁN MARTÍNEZ, I. “La modificación de las leyes electorales a la luz del principio de igualdad: las listas cremallera”, *REA*, 2003.
- ÁLVAREZ CONDE, E. “El principio de igualdad”, *Estudios Interdisciplinarios sobre igualdad*, Iustel, Madrid, 2009.
- ÁLVAREZ CONDE, E. “Prohibición de discriminación”, *Estudios Interdisciplinarios sobre igualdad*, Iustel, Madrid, 2011.
- ARCE JANARIZ, A. “Primeras leyes en España sobre paridad electoral”, *Diario La Ley*, 2002.
- BAKER, I. “Dotar de género a la reforma de la política macroeconómica en la era de la reestructuración y el ajuste global”, *Mujeres y economía*, Barcelona, 1999.
- BALAGUER, M.L. “La posibilidad constitucional de una ley de igualdad electoral”. *Actas coloquio Fundación Alternativas*, 2000.
- BENERÍA, L. “Mercados globales, género y el hombre de Davos”. *Mujeres y economía: Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas*, 1999.
- BIGLINO CAMPOS, P. “Mujer y Constitución en España”, *CEPC*, Madrid, 2000.
- FIGUERUELO BURRIEZA, A. "Comentarios al Anteproyecto de Ley Orgánica de igualdad hombres y mujeres." *Criterio Jurídico* 1.6, 2011
- FIGUERUELO BURRIEZA, A. “Tratamiento de la igualdad entre mujeres y hombres en el ordenamiento jurídico español”, *Estudios interdisciplinarios sobre igualdad*, 2ª Ed, Iustel, Madrid, 2011.
- FREIXES, T. “Sobre la constitucionalidad de medidas de acción positiva que garanticen la paridad hombre/mujer en las listas electorales”. *Actas Coloquio Fundación Alternativas*.
- GALLEGÓ, M. y SUBIRATS, M. “Democracia paritaria: Recorrido histórico y planteamiento actual”. *Hacia una Democracia Paritaria*, Madrid, 1999.
- GARCÍA SORIANO, V. “El principio de presencia equilibrada en el art. 44 bis de la LOREG y el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de

igualdad: análisis crítico de la última reforma de la LOREG”, *Femenismo/s*, 2008.

- GUDE, A. “El principio de igualdad: a propósito de las discriminaciones y acciones positivas”. *Parlamento y Constitución*. Santiago de Compostela, 2001.
- hombres y mujeres." *Criterio Jurídico* 1.6, 2011.
- Iustel, Madrid, 2009.
- MACÍAS JARA, M. “La ausencia de democracia paritaria en la democracia interna de los partidos políticos”. *Cuestiones de género: de la igualdad y la diferencia*, 2015.
- MARTINEZ ALARCÓN, L. “La Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero y la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 2008.
- MELADO LIROLA, A.I, “La mujer en el Derecho Constitucional”, *Mujer e igualdad en el Derecho Español*, Aranzadi, Navarra, 2004.
- MORALES, L. “Participación política de la mujer en España: análisis de las diferencias de género”, *Género y ciudadanía: revisiones desde el ámbito privado*, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 1999.
- OEHLING DE LOS REYES, A. “Crónica de la jurisprudencia constitucional española en el año 2011”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 2012.
- REQUEJO PAGÉS, J.L., et al. “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer trimestre de 2001”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2009.
- REY MARTÍNEZ, F. *El derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo*, McGraw-Hill, Madrid, 1995.
- RUILOBA, J. “El impacto de género en el sistema político local. Las alcaldesas de España”, *Líderes Políticos en los Gobiernos locales*, 2012.
- RUIZ MIGUEL, A. “Paridad electoral y cuotas femeninas”, *Aequalitas, Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, 1999.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, O. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPC, Madrid, 2007.
- SEVILLA MERINO, J. “Democracia Paritaria y Constitución”, *Balance y perspectivas de los Estudios de las Mujeres y de Género*, 2003.

- SEVILLA MERINO, J. y VENTURA FRANCH, A. “Fundamento Constitucional de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Especial referencia a la participación política”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2007.
- VALCÁRCEL, A. “La política de las mujeres”. *Feminismos*, Madrid, 1997.
- VERGE, T. “Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional, 1978-2004”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 2006

- **Jurisprudencia española y europea:**

- STC 12/2008, de 29 de enero
- STC 13/2009, de 19 de enero
- STC 145/1991, de 1 de julio
- STC 154/1988, de 21 de julio
- STC 222/1992, de 11 de diciembre
- STC 30/1993, de 25 de enero
- STC 36/1990, de 1 de marzo
- STC 40/2011, de 31 de marzo.
- STC 48/2003, de 12 de marzo
- STC 49/1982, de 14 de julio
- STC 76/1990, de 26 de abril
- Sentencia Tribunal de Luxemburgo de 17 de octubre 1995, as. C-450/93, *Caso Kalanke*
- Sentencia Tribunal de Luxemburgo de 11 de noviembre de 1997, as. C-409/95, *Caso Marschall*
- Sentencia Tribunal de Luxemburgo de 6 de julio de 2000, as. C-407/98, *Caso Abrahamsson*

- **Legislación española y europea:**

- Constitución Española (1978)
- Ley 1/1986, de 2 enero, Electoral de Andalucía
- Ley 30/2003, de 13 de octubre, de medidas de impacto de género en las normas del Gobierno
- Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres

- Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco
- Ley de Acompañamiento 62/2003, de 30 de diciembre
- Ley del Parlamento de Andalucía 5/2005, de 8 de abril
- Ley electoral de Castilla-La Mancha 11/2002, de 27 de junio
- Ley Orgánica 1/2004, de 29 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General
- Ley Orgánica para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres 3/2007, de 22 de marzo de 2007
- Orden de la Presidencia del Gobierno 525/2005, de 7 de marzo, por la que se da publicidad al acuerdo del Consejo de Ministros que adopta medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres.
- Real Decreto 1370/2007, de 19 de octubre, por el que se regula la Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres
- Real Decreto 1791/2009, de 20 de noviembre, por el que se regula el régimen de funcionamiento, competencias y composición del Consejo de Participación de la Mujer
- Real Decreto 1986/2000, de 6 de octubre, por el que se crea el Observatorio de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres
- Directiva Europea 76/207/CE
- Directiva Europea 2002/73/CE
- Directiva Europea 2004/113/CE
- Directiva Europea 2006/54/CE
- **Acuerdos internacionales:**
  - Convención de la ONU sobre la eliminación de todas formas de discriminación sobre la mujeres de 1979
  - Declaración de Atenas de 1992
  - Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948
  - Declaración y Plataforma de Acción de Pekín de 1995
  - Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1996
  - Tratado de Ámsterdam de 1999

- **Páginas webs:**

- “Los grandes partidos sólo incluyen un 39% de mujeres en las listas electorales”, en *El Español*. 25 de mayo de 2016. Disponible en: [https://www.elspanol.com/elecciones/elecciones-generales/20160524/127237567\\_0.html](https://www.elspanol.com/elecciones/elecciones-generales/20160524/127237567_0.html) [última consulta: 1 de diciembre de 2017]
- “Qué es eso de la feminización de la política”, en *Diario Público*. 29 de noviembre de 2016. Disponible en: [http://www.eldiario.es/politica/significa-feminizar-politica\\_0\\_585491697.html](http://www.eldiario.es/politica/significa-feminizar-politica_0_585491697.html) [última consulta: 30 de noviembre de 2017]

## ANEXOS

### • Anexo I.- PORCENTAJE DE MUJERES SEGÚN PARTIDO POLÍTICO EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN FUNCIÓN DE LA LEGISLATURA

	2016	2015	2011-2015	2008-2011	2004-2008	2000-2004	1996-2000	1993-1996	1989-1993	1986-1989	1982-1986	1979-1982
<b>TOTAL</b>	<b>39,43</b>	<b>39,71</b>	<b>35,71</b>	<b>35,712</b>	<b>36,00</b>	<b>28,29</b>	<b>22,00</b>	<b>16,29</b>	<b>13,14</b>	<b>6,57</b>	<b>4,86</b>	<b>5,14</b>
<b>Partido Socialista Obrero Español</b>	43,53	46,07	39,09	43,20	45,73	36,80	27,66	17,61	17,71	7,07	6,93	3,31
<b>Partido Popular</b>	38,69	36,89	35,48	28,57	29,05	25,14	14,10	15,60	9,35	7,62	1,87	
<b>Ciudadanos</b>	27,27	20,00										
<b>Podemos-En común Podem-En marea <sup>(1)</sup></b>		50,77										
<b>Podemos <sup>(2)</sup></b>	49,15											
<b>Izquierda Unida</b>		50,00	27,27	0,00	40,00	25,00	33,33	22,22	11,76	0,00		
<b>EAJ-PNV</b>	0,00	16,67	20,00	0,00	14,29	14,29	20,00	0,00	0,00	0,00	12,50	0,00
<b>Coalición Canaria</b>	100,00	100,00	50,00	50,00	0,00	25,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00
<b>Esquerra Republicana</b>	33,33	33,33	33,33	0,00	12,50	0,00	100,00	100,00			0,00	0,00
<b>Democracia y Libertad</b>		37,50										
<b>Convergència Democràtica de Catalunya</b>	25,00											
<b>Convergència i Unió</b>			31,25	40,00	10,00	13,33	25,00	5,88	5,56	5,56	0,00	12,50
<b>Unión Progreso y Democracia</b>			40,00	100,00								
<b>CDS</b>									0,00	0,00	0,00	
<b>UCD</b>											0,00	5,95
<b>Otros</b>	50,00	37,50	25,00	66,67	60,00	14,29	50,00	20,00	15,38	10,00	0,00	6,82

**Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto de la Mujer y Para la Igualdad de Oportunidades, 2017.**

Nota 1: El Partido Popular en 1982 se denomina Alianza Popular-Partido Demócrata Popular y en 1986 se denomina Alianza Popular - Coalición Popular.

Nota 2: En 1986 Izquierda Unida se denomina Coalición Izquierda Unida.

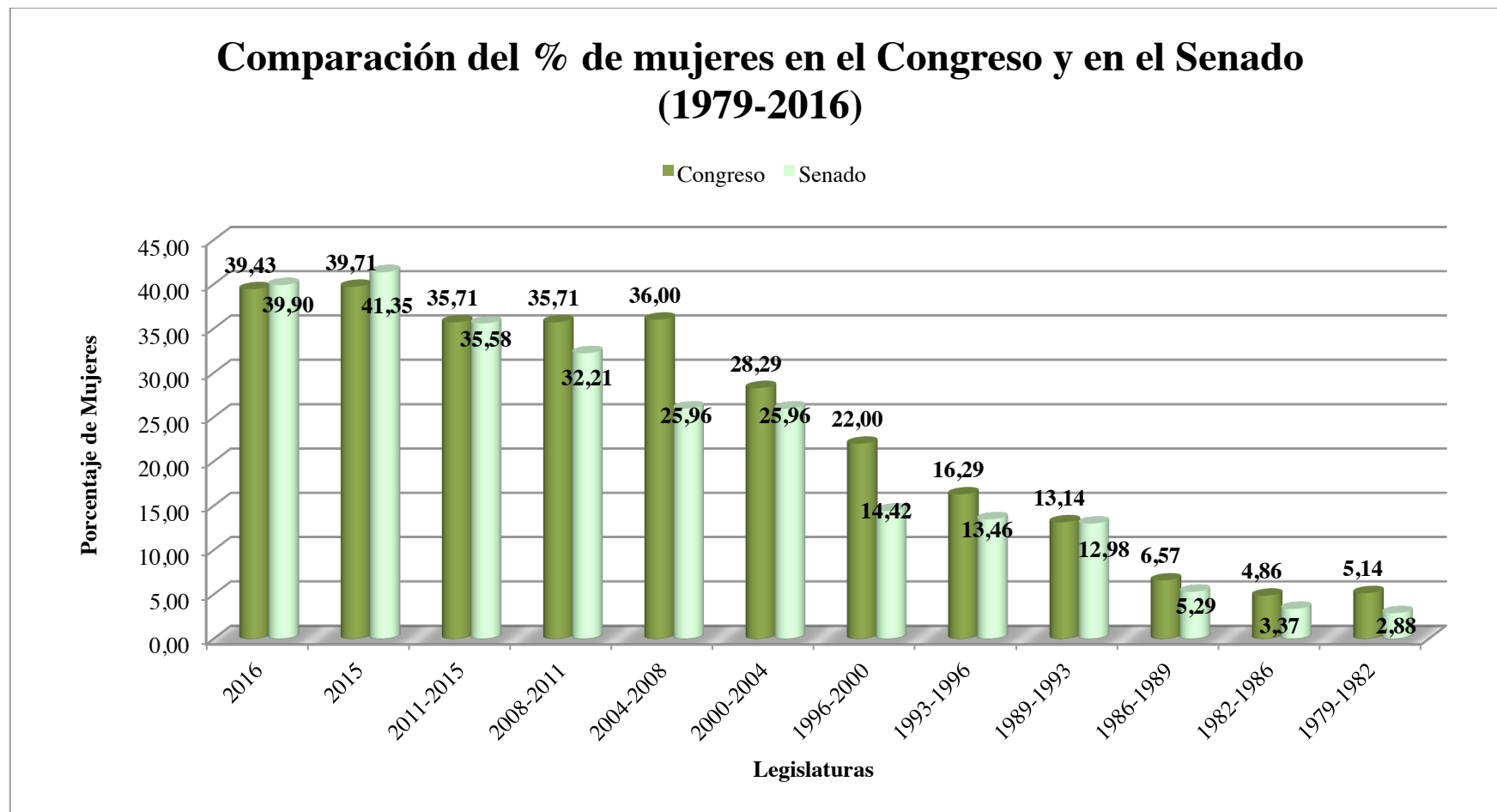
Nota 3: En 1979 Convergencia i Unió se denomina Coalición Convergencia i Unió

Nota 4: IU se presentó en coalición con Podemos en las elecciones celebradas el día 26 de junio de 2016

Nota 5: En 2015 los datos que figuran son los que se han obtenido a partir de los integrantes del Grupo Parlamentario Podemos-En Comú Podem-En Marea

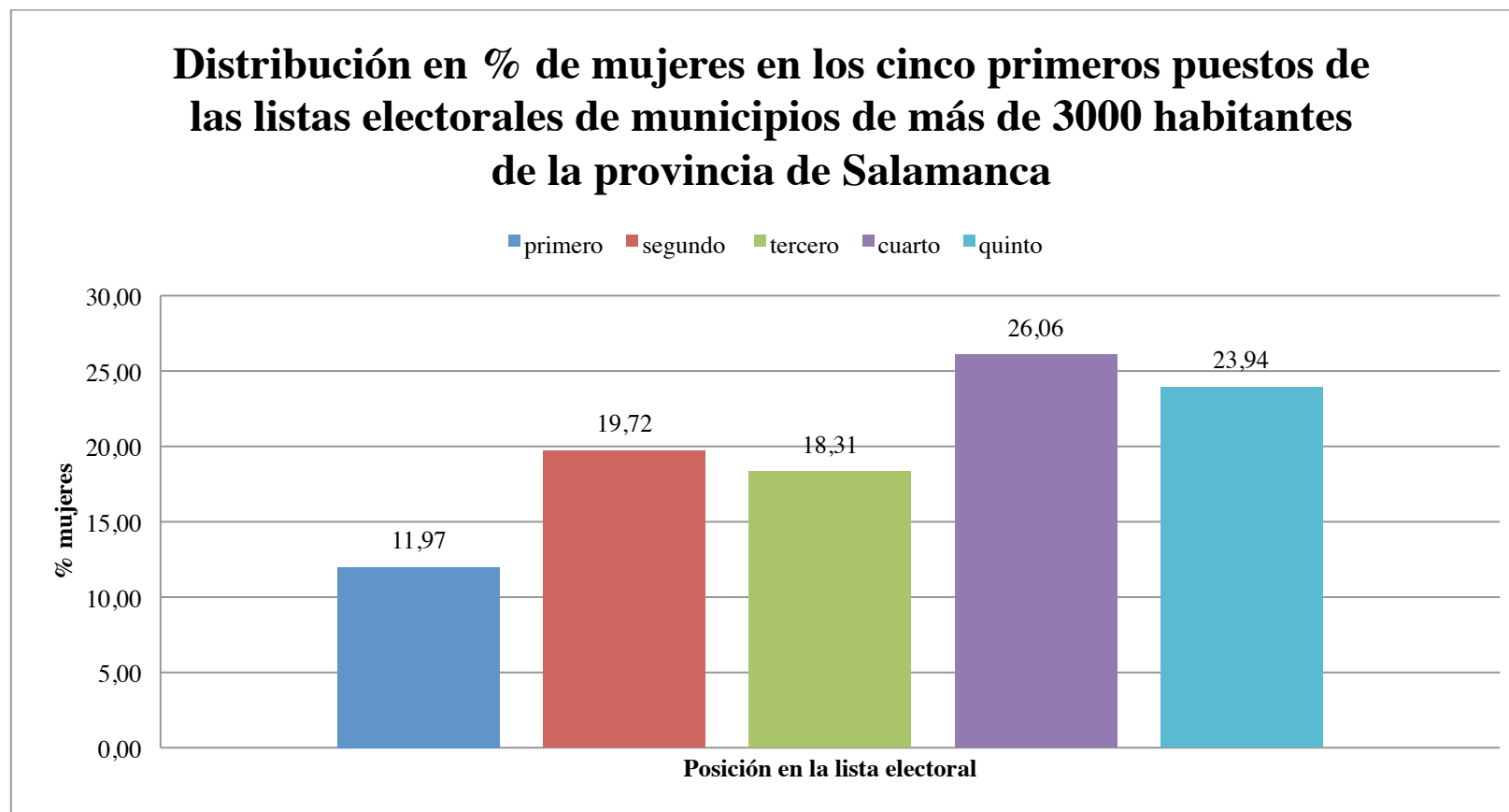
Nota 6: En 2016 Podemos concurrió a las elecciones en coalición con otros partidos políticos

• **Anexo II.- PORCENTAJE DE MUJERES EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EN EL SENADO SEGÚN LEGISLATURA**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos del Instituto de la Mujer y Para la Igualdad de Oportunidades, 2017.

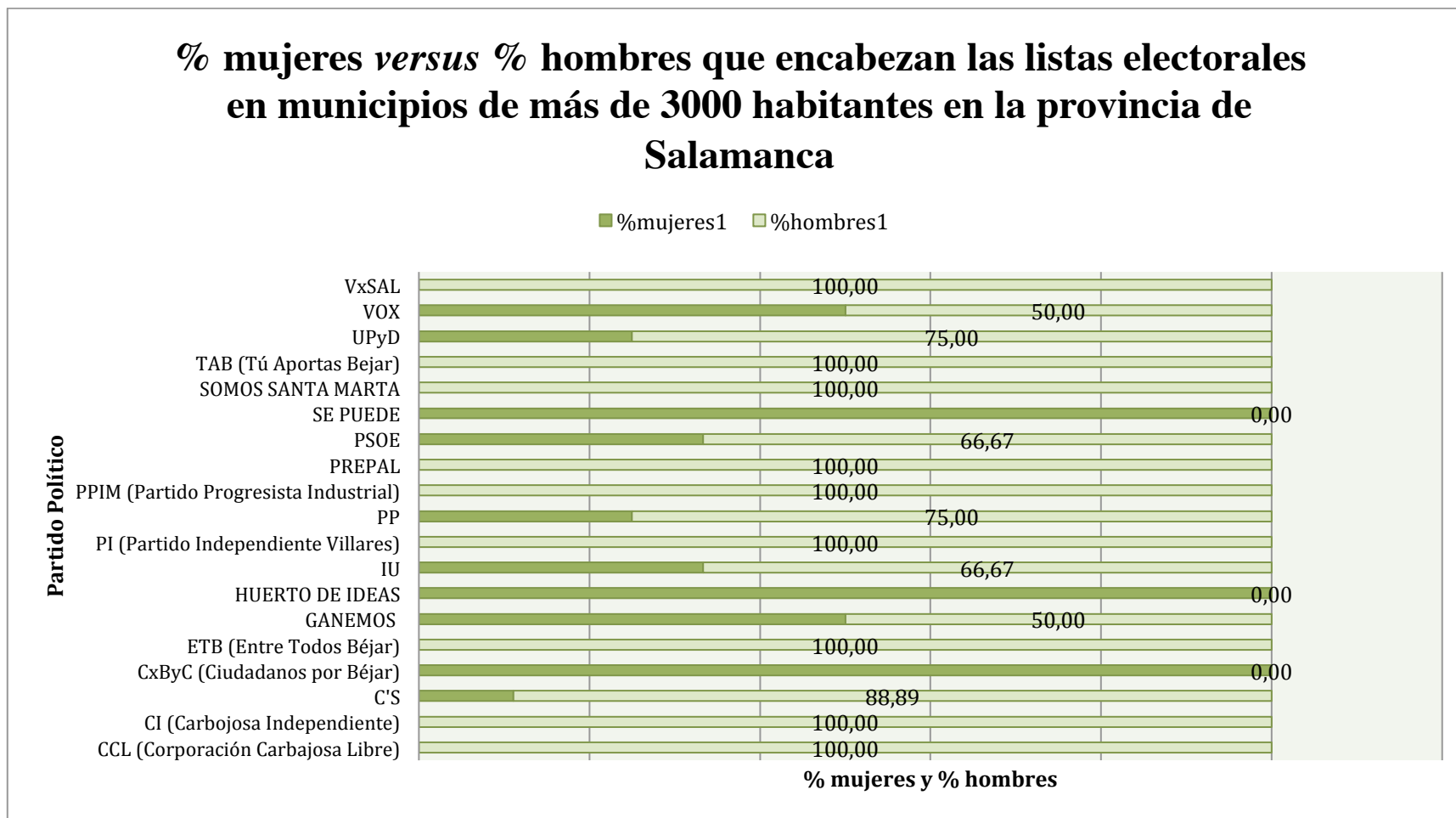
- **Anexo III.- PORCENTAJE DE MUJERES ENTRE LOS CINCO PRIMEROS PUESTOS DE LAS LISTAS ELECTORALES EN MUNICIPIOS DE MÁS DE 3000 HABITANTES EN LA PROVINCIA DE SALAMANCA EN EL AÑO 2015**



**Fuente: Elaboración propia, 2017.**

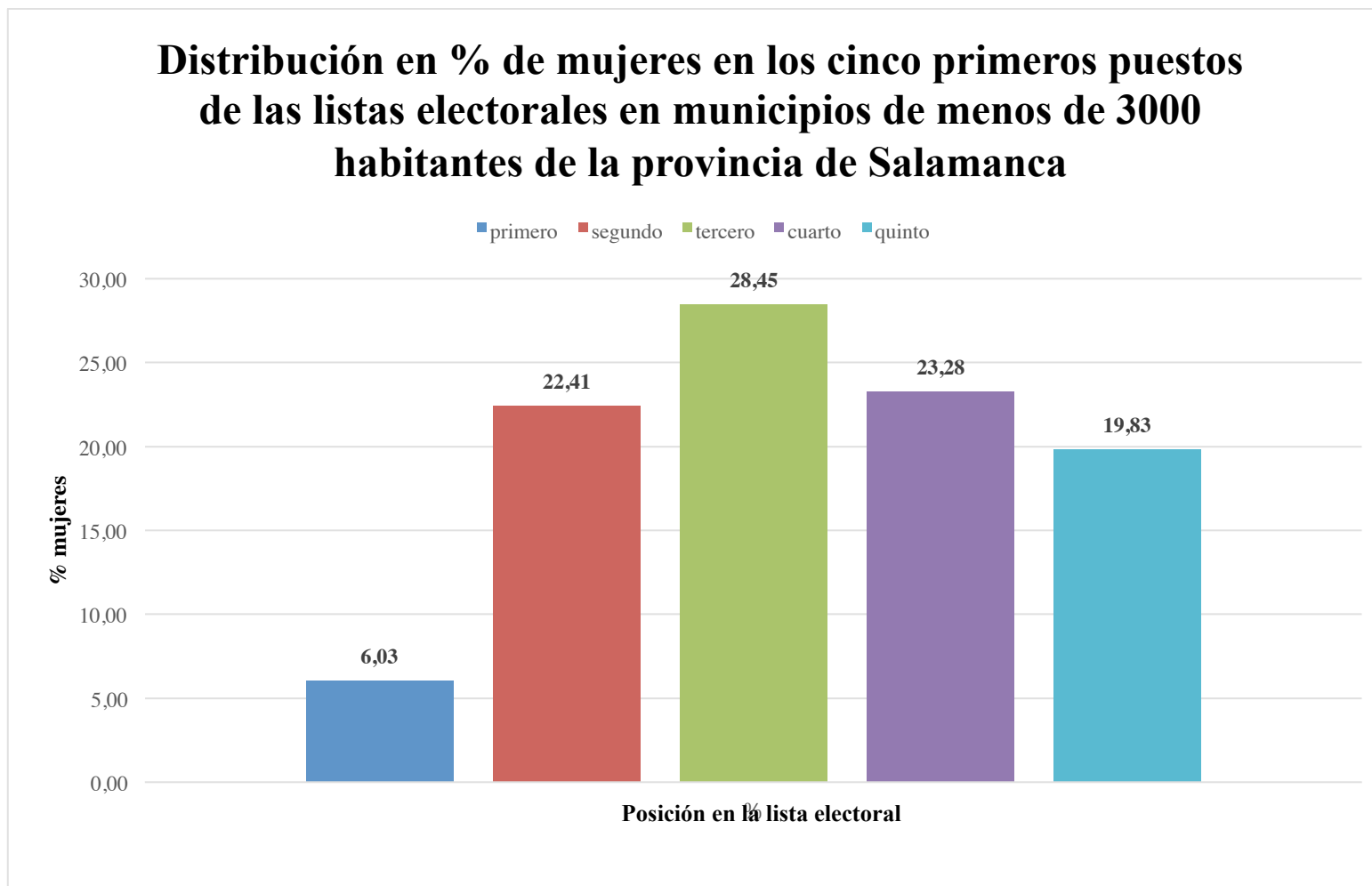


- **Anexo IV.- PORCENTAJE DE MUJERES Y DE HOMBRES QUE OCUPARON EL PRIMER PUESTO DE LAS LISTAS ELECTORALES DE MUNICIPIOS DE MÁS DE 3000 HABITANTES EN LA PROVINCIA DE SALAMANCA EN EL AÑO 2015**



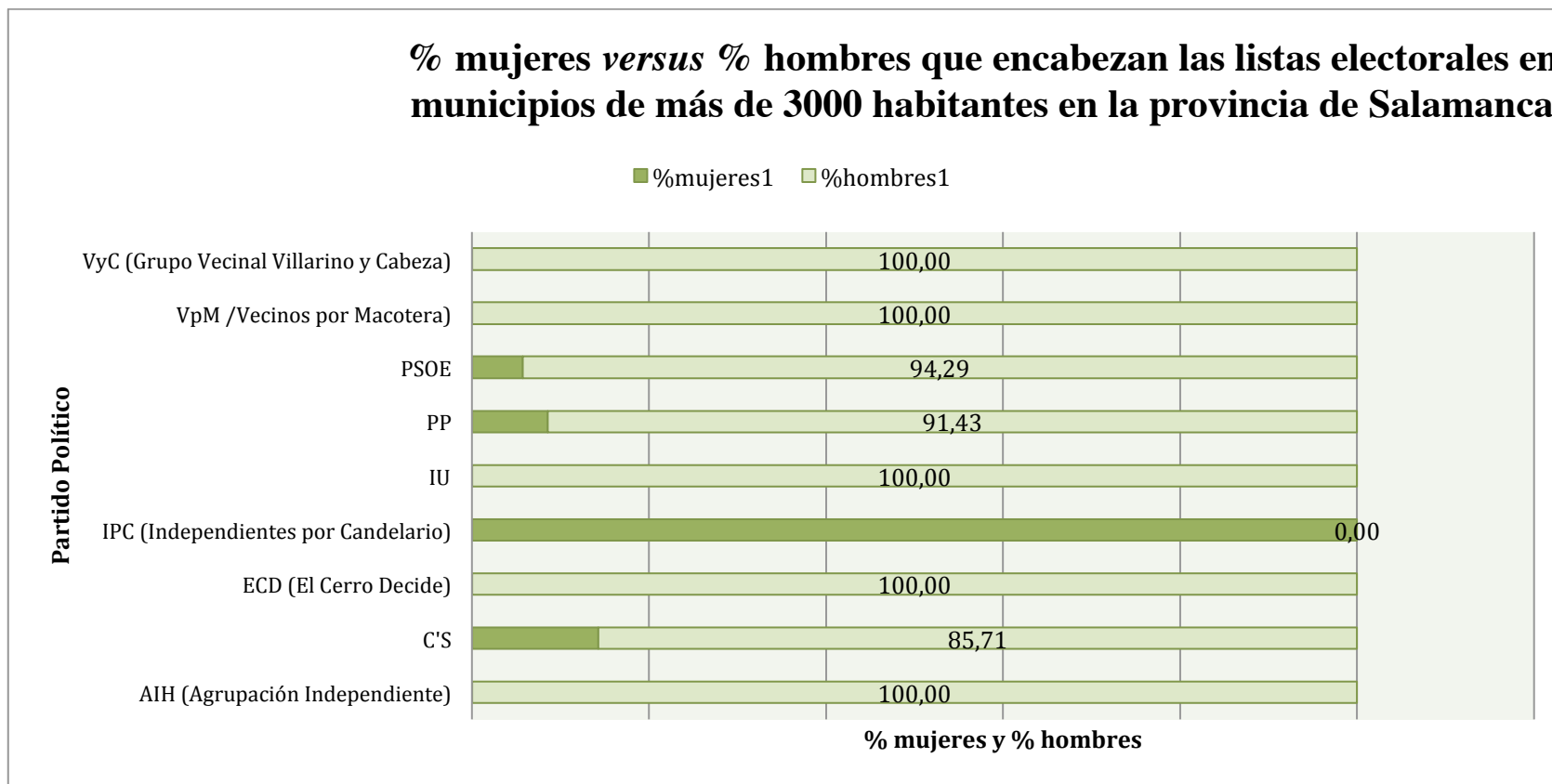
**Fuente: Elaboración propia, 2017.**

- Anexo V.- PORCENTAJE DE MUJERES ENTRE LOS CINCO PRIMEROS PUESTOS DE LAS LISTAS ELECTORALES EN MUNICIPIOS DE MENOS DE 3000 HABITANTES EN LA PROVINCIA DE SALAMANCA EN EL AÑO 2015**



**Fuente: Elaboración propia, 2017.**

- **Anexo VI.- PORCENTAJE DE MUJERES Y DE HOMBRES QUE OCUPARON EL PRIMER PUESTO DE LAS LISTAS ELECTORALES DE MUNICIPIOS DE MENOS DE 3000 HABITANTES EN LA PROVINCIA DE SALAMANCA EN EL AÑO 2015**



**Fuente: Elaboración propia, 2017.**

· **Anexo VII.- PORCENTAJE DE MUJERES EN ALCALDÍAS SEGÚN PARTIDO POLÍTICO SEGÚN LEGISLATURA**

	2015	2014	2013	2011	2007	2003	1999
<b>TOTAL</b>	<b>19,09</b>	<b>17,42</b>	<b>17,17</b>	<b>16,77</b>	<b>15,16</b>	<b>12,56</b>	<b>10,09</b>
<b>PP</b>	16,53	16,51	16,34	16,09	36,91	12,19	10,71
<b>PSOE</b>	22,08	18,82	18,48	17,99	40,98	13,92	9,59
<b>IU</b>	18,49	23,24	24,14	22,76	1,38	9,68	10,76
<b>CIU</b>	17,72	15,15	15,04	14,87	3,17	7,51	6,59
<b>PAR</b>	18,64	16,13	16,30	16,39	1,79	10,56	11,68
<b>BILDU-EA</b>	28,70	33,88	31,40	33,62			
<b>ERC</b>		12,99	10,00	..	1,30	..	..
<b>PNV/EAJ</b>	24,17	17,02	18,09	..	2,03	..	..
<b>Independientes</b>		19,22	18,79	18,45	0,00	14,19	10,11
<b>Otros</b>	18,69	15,57	17,83	16,25	11,91	12,05	11,04

**Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto de la Mujer y Para la Igualdad de Oportunidades, 2017.**